

## Terroristische Bedrohungen in den Demokratien Südasiens

Wagner, Christian

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wagner, C. (2004). *Terroristische Bedrohungen in den Demokratien Südasiens*. (SWP-Studie, 27/2004). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-243542>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Christian Wagner*

# **Terroristische Bedrohungen in den Demokratien Südasiens**

S 27  
Juli 2004  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2004

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

5	<b>Problemstellung und Schlußfolgerung</b>
7	<b>Einleitung</b>
8	<b>Terroristische Bedrohungen und militante Konflikte in Südasien</b>
8	Begriffliche Abgrenzung
9	Demokratie und militante Konflikte in Südasien
10	<b>Verlauf militanter Konflikte und Ansätze zu ihrer Beilegung</b>
10	Indien
10	<i>Kaschmir</i>
15	<i>Der Nordosten</i>
18	<i>Die Naxaliten</i>
19	Zusammenfassung: <i>Militante Konflikte und Demokratie in Indien</i>
20	Sri Lanka
23	Nepal
28	<b>Ausblick</b>
29	<b>Abkürzungen</b>



## **Terroristische Bedrohungen in den Demokratien Südasiens**

In der Diskussion um die Bekämpfung terroristischer Bedrohungen gilt die Errichtung demokratischer Regime als wirkungsvolle Gegenstrategie. Demokratische Strukturen, so lautet die Argumentation, ermöglichen eine politische Beteiligung, mit der soziale und wirtschaftliche Probleme in die institutionellen Bahnen einer demokratisch legitimierten und kontrollierten Konfliktregelung gelenkt werden können. Damit wird politisch motivierter Gewalt und den damit verbundenen terroristischen Bedrohungen die politische und soziale Grundlage entzogen.

Die Erfahrungen südasiatischer Demokratien zeigen hingegen, daß die Wechselbeziehung zwischen Demokratie und Terrorismus komplexer ist. Die militanten Gruppen und die von ihnen ausgehenden terroristischen Bedrohungen reflektieren bestehende soziale, politische, wirtschaftliche und kulturelle Probleme, die durch demokratische Mechanismen allein nicht gelöst werden können. So wünschenswert die Durchsetzung demokratischer Regime ist, ihr Erfolg hängt vom Reformwillen der politischen Eliten ab, der nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden kann. Die unzulängliche Konfliktlösungskapazität der Demokratien in Südasien, das heißt ihr Unvermögen, erstens politische Kompromisse zu finden und zweitens diese auch umzusetzen, bildet den Nährboden für eine politisch motivierte Gewalt, die nicht nur die Demokratie, sondern auch die Grundlagen des Staates in Frage stellt.

Drei Probleme stehen im folgenden im Vordergrund:

1. Welche hauptsächlichen Ursachen lassen sich für die Entstehung terroristischer Bedrohungen in den Demokratien Indiens, Sri Lankas und Nepals identifizieren?
2. Inwieweit konnten militante Konflikte erfolgreich beigelegt werden, inwieweit gefährden diese die demokratische Entwicklung?
3. Welche Möglichkeiten ergeben sich für externe Interventionen, welche Grenzen sind ihnen gesetzt?

Die Studie kommt zu folgenden Schlußfolgerungen:

1. In Südasien dominieren »klassische«, das heißt national operierende Terrorgruppen. Ihren Ausgang nehmen diese militanten Bewegungen von

zahlreichen innenpolitischen Konflikten, die auf die ungenügende Bewältigung der nationalen und der sozialen Frage durch die Zentralregierungen zurückgeführt werden können.

2. Unzureichende Entwicklungserfolge und deren ungleiche Verteilung erzeugen, oft legitimiert durch Wahlen, soziale Spannungen zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen. Hinzu kommt die Unfähigkeit politischer Eliten zum Kompromiß bzw. zur Umsetzung erzielter Verhandlungslösungen, was die Konfliktlösungskapazitäten der Demokratie weiter einschränkt.
3. Eine besondere sicherheitspolitische Herausforderung stellen nicht nur die einzelnen regionalen Netzwerke militanter Gruppen dar, sondern auch deren zunehmende Zusammenarbeit untereinander. Damit hat sich eine partiell arbeitsteilige Infrastruktur zwischen verschiedenen Gruppen entwickelt. Eine stärkere regionale Kooperation zwischen den betroffenen Staaten wird durch die unterschiedlichen sicherheitspolitischen Interessen Indiens und seiner Nachbarn erschwert.
4. Die Förderung demokratischer Regime ist ein zentraler Pfeiler deutscher und europäischer Außen- und Entwicklungspolitik. Die Möglichkeiten der internationalen Gemeinschaft, auf interne Konflikte Einfluß zu nehmen, sind allerdings begrenzt. Erstens haben die beteiligten Staaten oft unvereinbare Interessen. Zweitens gibt es häufig keine einheitliche Strategie im Umgang mit den verschiedenen Konfliktparteien. Drittens hat die Konditionalität entwicklungspolitischer Leistungen Grenzen, da nicht alle Konfliktparteien gleichermaßen davon betroffen sind. Schließlich stellt die demokratische Legitimation der jeweiligen Regierungen selbst ein Hindernis dar: Diese können damit externe Interventionen als unerwünschte Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten zurückweisen.
5. Indien, Nepal und Sri Lanka sind Partner- und Schwerpunktländer der bundesdeutschen Außen- und Entwicklungspolitik. Ihre innere Entwicklung ist somit für die Bundesrepublik und die Europäische Union (EU) von Bedeutung. Ansatzpunkte für eine externe Unterstützung ergeben sich in verschiedenen Bereichen der bilateralen Zusammenarbeit, auf nationaler Ebene zum Beispiel in Form der Stärkung staatlicher Institutionen und der Unterstützung der Sicherheitskräfte, vor allem in Bezug auf die Achtung der Menschenrechte. Eine weitere Konsolidierung der demokratischen Struk-

turen in Richtung auf mehr Transparenz, Kontrolle und Rechenschaftspflicht ist unerlässlich. Eine weitere Möglichkeit der Unterstützung besteht in der Förderung der regionalen Zusammenarbeit und der demokratischen Werte in Südasien. Dies könnte langfristig dazu beitragen, daß der Rückhalt militanter Gruppen abnimmt und sich damit auch ihre Rückzugsgebiete in angrenzenden Staaten verringern.

# Einleitung

Weitgehend unbemerkt von der Weltöffentlichkeit hat sich Nepal in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre aus dem Kreis der internationalen Staatengemeinschaft verabschiedet. Durch den bewaffneten Aufstand der maoistischen Untergrundbewegung sind seit 1996 große Teile des Staatsgebiets der Kontrolle der Zentralregierung in Kathmandu entzogen. In Reaktion auf den Bürgerkrieg entließ der König im Oktober 2002 die Regierung und brachte damit die demokratische Entwicklung Nepals zum Stillstand.

Spätestens seit den Anschlägen vom 11. September 2001 in den USA werden gewaltsame Konflikte wie die in Nepal als »terroristische Bedrohung« eingestuft. Seit den Erfahrungen mit Al-Qaida in Afghanistan gilt die Schaffung staatsfreier Räume, die politisch motivierten militanten Aufstandsbewegungen als Rückzugsgebiete dienen, als besondere Herausforderung für die internationale Sicherheit. Solche Entwicklungen sind aber kein neues Phänomen in Südasien. Neben den Maoisten in Nepal sind hier vor allem die Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) in Sri Lanka sowie ethnische und militante kommunistische Aufstandsbewegungen in verschiedenen Teilen Indiens zu nennen. Die gewaltsamen Auseinandersetzungen stellen nicht nur eine innenpolitische Herausforderung dar, weil sie wie in Sri Lanka und Nepal die Grundlagen von Staat und Demokratie nachhaltig in Frage stellen; aufgrund der zunehmenden internationalen Vernetzung solcher Gruppen sind hieraus in der Vergangenheit auch eine Reihe regionaler Konflikte zwischen Indien und seinen Nachbarn entstanden.

Die Erfahrungen von Staaten wie Indien, Sri Lanka und Nepal haben auch einen gewissen Modellcharakter. Erstens sind Indien und Sri Lanka multiethnische Gesellschaften mit teilweise langen demokratischen Traditionen und Strukturen, die, wie gesagt, als wichtiges Mittel zur Bekämpfung und Eindämmung terroristischer Bedrohungen gelten. Zweitens bilden die Staaten Südasiens seit langem das Schlußlicht internationaler Wirtschafts- und Sozialstatistiken. Die demokratischen Regierungen in der Region agieren also unter den Bedingungen äußerster Ressourcenknappheit. Viele Entwicklungsländer in Asien und Afrika müssen beim Übergang zur Demokratie mit ähnlichen Rahmenbedingungen fertig werden, so daß

die Entwicklung in Südasien ein wichtiges Testfeld für die Konfrontation von Demokratie und militanten Konflikten auch in anderen Regionen darstellt. Drittens ist in Sri Lanka und ansatzweise auch in Nepal ein verstärktes Engagement der internationalen Gemeinschaft im Dienste der Konfliktprävention zu beobachten. Damit stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten einer Vermittlung von außen in solchen Konfliktkonstellationen gegeben sind, mit welchen Problemen sie rechnen muß und welche Grenzen ihr gezogen sind.

Die Studie wird im folgenden zunächst die Ursachen militanter Auseinandersetzungen und die besonderen Probleme demokratischer Regime in Südasien analysieren. Anschließend werden verschiedene Konfliktkonstellationen in Indien, Sri Lanka und Nepal beleuchtet und die Wechselbeziehung zwischen Demokratie und Terrorismus erörtert. In bezug auf Indien werden dabei die Krisengebiete Kaschmir und Nordosten sowie die Aktivitäten der Naxaliten untersucht. In Sri Lanka steht der Tamilenkonflikt im Vordergrund, in Nepal die Aufstandsbewegung der Maoisten. Die Darstellung konzentriert sich auf den Konfliktverlauf und die bisherigen nationalen und, soweit vorhanden, internationalen Lösungsansätze. Da Indien sich einer äußeren Einmischung in innere Konflikte stets widersetzt, beschränkt sich die Diskussion der Möglichkeiten und Grenzen externer Interventionen auf die Beispiele Sri Lanka und Nepal.



# Terroristische Bedrohungen und militante Konflikte in Südasien

## Begriffliche Abgrenzung

Trotz der intensiven Diskussion über Terrorismus seit den Anschlägen vom 11. September 2001 gibt es bislang keine einheitliche Definition des Begriffs. »Terroristische Akte«, die den Kern der Terrorismusdefinition der EU bilden, zielen darauf ab, die politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Strukturen eines Landes zu zerstören oder radikal zu verändern.<sup>1</sup> Als kleinster gemeinsamer Nenner kann Terrorismus verstanden werden als gewaltsame Strategie nichtstaatlicher Akteure zur Durchsetzung politischer Ziele, die sich gegen Nicht-Kombattanten richtet und auf die Verbreitung von Angst und Schrecken abzielt.<sup>2</sup>

Die hier behandelten militanten Gruppen entsprechen diesen Kriterien von Terrorismus. Sie verfolgen ein politisches Ziel und nehmen bei ihren Aktionen bewußt Opfer unter der Zivilbevölkerung in Kauf. Im Unterschied zum transnationalen Terrorismus operiert die Mehrzahl der militanten Gruppen Südasien aber im nationalen Rahmen. Zum einen finden die gewaltsamen Auseinandersetzungen hauptsächlich in den jeweiligen Ländern statt, zum anderen richten sich die Aktionen vornehmlich gegen die Staatsmacht und ihre Vertreter, nicht aber gegen internationale Ordnungsvorstellungen, wie dies zum Teil bei Gruppen wie Al-Qaida zu beobachten ist. Selbst die Maoisten in Nepal, deren Chefideologie weiterhin die Durchsetzung von Sozialismus und Kommunismus propagiert, verknüpfen dieses Ziel nicht (mehr) mit einer internationalen Revolution.<sup>3</sup> Die separatistische LTTE in Sri Lanka verfügt über ein weitgespanntes globales Netzwerk, doch sind ihre Ziele national, nämlich auf die Errichtung eines

eigenen Staates ausgerichtet, nicht auf grundlegende Änderungen des internationalen Systems.

Was den Begriff »Demokratie« in Bezug auf die hier untersuchten Regime Südasien betrifft, so können diese je nach Definition unterschiedlich bewertet werden. Geht man von einer minimalistischen Definition von Demokratie aus, die erstens einen regelmäßigen und mit friedlichen Mitteln ausgetragenen Wettbewerb um politische Ämter, zweitens die politische Partizipation der Bevölkerung auf der Grundlage freier und geheimer Wahlen und drittens liberale Grundrechte wie Pressefreiheit und Versammlungsfreiheit umfaßt<sup>4</sup>, dann lassen sich die Staaten als Demokratien einstufen. Legt man demgegenüber anspruchsvollere Merkmale, zum Beispiel die einer rechtsstaatlichen Demokratie, zugrunde, treten die Probleme deutlicher hervor.<sup>5</sup> Internationale Kriterienkataloge wie der Freedom House Index dokumentieren diese Grade.

## Tabelle

### Entwicklung und Demokratie in Südasien

Land	Bruttoinlands- produkt pro Kopf (PPP US\$ 2001)	HDI Rang (2003)	Freedom House Index (2003)	Politische Rechte*	Zivile Frei- heiten*
Indien	2.840	127	frei	2	3
Nepal	1.310	143	teilweise frei	4	4
Sri Lanka	3.180	99	teilweise frei	3	4

PPP: Power Purchase Parity.

HDI: Human Development Index.

\* Die Skalen reichen von 1 (höchster Grad) bis 7 (niedrigster Grad).

Quellen: <[www.undp.org/hdr2003/indicator/index.html](http://www.undp.org/hdr2003/indicator/index.html)>

(16.2.2004); Freedom House Survey Team, <[www.freedomhouse.org/](http://www.freedomhouse.org/)> (11.2.2004).

1 Commission of the European Communities, Proposal for a Council Framework Decision on Combating Terrorism, Brussels 2001, S. 7.

2 Zur Begriffsdiskussion und den verschiedenen Abgrenzungen vgl. Ulrich Schneekener, Netzwerke des Terrors. Charakter und Strukturen des transnationalen Terrorismus, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2002 (S 42/02); Kanti P. Bajpai, Roots of Terrorism, New Delhi 2002, S. 6–7.

3 Vgl. Prachanda, CPN (Maoist) Policies, in: Kathmandu Post, 20.1.2004 (eingesehen am 21.1.2004).

4 Vgl. Larry Diamond/Juan J. Linz/Seymour Martin Lipset, Introduction: Comparing Experiences with Democracy, in: Larry Diamond/Juan J. Linz/Seymour Martin Lipset (Hg.), Politics in Developing Countries. Comparing Experiences with Democracies, Boulder 1990, S. 6–7.

5 Vgl. Wolfgang Merkel, Demokratie in Asien. Ein Kontinent zwischen Diktatur und Demokratie, Bonn 2003.

## Demokratie und militante Konflikte in Südasien

Die militanten Konflikte und die damit zusammenhängenden terroristischen Bedrohungen lassen sich auf das Unvermögen demokratisch gewählter Regierungen zurückführen, adäquate Lösungen für die verschiedenen Aspekte der nationalen und sozialen Frage zu finden. Die nationale Frage ist an das Problem gekoppelt, wie die verschiedenen religiösen, sprachlichen und regionalen Gruppen in den Staat integriert werden. Dies berührt Angelegenheiten des Staatsaufbaus wie zum Beispiel die Frage der Staatssprache, der Föderalisierung oder Zentralisierung des Systems und der Minderheitenrechte. Demgegenüber verbindet sich die soziale Frage mit der Aufgabe, Armut und Unterentwicklung zu überwinden. Damit sind unter anderem Bereiche wie Landreformen, Migration, Wirtschaftspolitik und Einkommensverteilung angesprochen.

Die analytische Unterscheidung von nationaler und sozialer Frage soll nicht darüber hinwegtäuschen, daß es eine Reihe von Überschneidungen zwischen beiden gibt. Dies gilt insbesondere für die Bereiche Sprache und Zuwanderung. Die Entscheidung zugunsten einer bestimmten National- und/oder Verwaltungssprache hat Auswirkungen nicht nur auf die kulturelle und nationale Identität, sondern auch auf die wirtschaftlichen Aufstiegschancen der davon betroffenen Gruppen. In der Angst vor einer möglichen Überfremdung durch Zuwanderer verbinden sich ebenfalls kulturelle bzw. nationale Identitätsvorstellungen mit wirtschaftlichen Interessen wie der Sicherung von Arbeitsplätzen. Trotz dieser Überlappungen ist die Differenzierung in die Kategorien nationale und soziale Frage sinnvoll, da sich daraus unterschiedliche Strategien für Verhandlungslösungen ergeben.

Die in Südasien operierenden militanten Verbände haben ihren Keim in einer langwährenden Benachteiligung gesellschaftlicher Gruppen in einem der beiden genannten Bereiche. Die Vielzahl und die Beharrlichkeit gewalttätiger Konflikte in der Region zeigen deutlich, daß demokratische Strukturen bislang nicht in der Lage gewesen sind, eine dauerhafte Aussöhnung herbeizuführen. Das System demokratischer Wahlen ist einerseits erfolgreich, da es in allen Staaten der Region einen friedlichen Regierungswechsel auf Bundes- und Landesebene ermöglicht hat. Andererseits erhalten die verschiedenen Gruppen aber aufgrund der Bevölkerungsstruktur und der unterschiedlichen ethnischen, sprachlichen und religiösen Mobilisie-

rung nicht immer eine in ihren Augen angemessene Teilhabe am System.

Ein demokratischer Prozeß, der sich unter den Bedingungen von Massenarmut, starker Interventionen des Staates in die Wirtschaft und fehlender staatlicher Sozial- und Umverteilungssysteme vollzieht, entscheidet in viel stärkerem Maße als in westlichen Industriegesellschaften über die Inklusion und Exklusion sozialer Gruppen. Die hohen Erwartungen an eine staatlich gesteuerte Entwicklung einerseits und die Gefahr eines demokratisch legitimierten Ausschlusses von Teilen der Gesellschaft andererseits unterstreichen die Notwendigkeit, Kompromisse zu finden. Solange das friedliche Opponieren keinen Erfolg im Sinne einer politischen, sozialen, kulturellen oder wirtschaftlichen Besserstellung verspricht, wird in vielen Fällen eine wachsende Bereitschaft der benachteiligten Gruppen zu beobachten sein, sich auf gewaltsame Weise Gehör zu verschaffen.

# Verlauf militanter Konflikte und Ansätze zu ihrer Beilegung

## Indien

### Kaschmir

Der Kaschmirkonflikt nimmt selbst im Spektrum der zahlreichen innenpolitischen Auseinandersetzungen in Indien eine Sonderstellung ein.<sup>6</sup> Durch den Streit mit Pakistan über die endgültige Zugehörigkeit des Gebiets ist Kaschmir zugleich einer der zentralen außenpolitischen Krisenherde Indiens, aus dem bis heute drei Kriege zwischen beiden Staaten entstanden sind.<sup>7</sup> Der Beitritt Kaschmirs zur Indischen Union am 26. Oktober 1947 ist durch Resolutionen der Vereinten Nationen (UN) in Frage gestellt worden, die neben dem Abzug der pakistanischen Truppen ein Referendum vorsehen, das über die endgültige Zugehörigkeit des früheren Fürstenstaats entscheiden soll. Die unterschiedlichen Positionen beider Staaten stehen sich seither unversöhnlich gegenüber: Pakistan hat wiederholt die Durchführung des Referendums und eine internationale Vermittlung durch die UN oder Großmächte gefordert, um den Konflikt beizulegen. Indien lehnt einen Volksentscheid nach den Erfahrungen mit den UN 1947/48 ab und befürwortet statt dessen zweiseitige Verhandlungen, wie sie im Simla-Vertrag 1972 mit Pakistan vereinbart wurden.

Die gewaltsame Eskalation des Kaschmirkonflikts in den neunziger Jahren, die zu den bilateralen Krisen 1990, 1999 und 2002 führte, wird nur vor dem Hintergrund verständlich, daß die Frage der politischen und kulturellen Autonomie des Gebiets seit 1947 auch ein

innenpolitischer Streitpunkt zwischen der Regierung in Neu-Delhi und den Landesregierungen in Jammu und Kaschmir (J&K) ist. Mit dem Beitritt zur Indischen Union im Oktober 1947 erhielt der frühere Fürstenstaat besondere Privilegien. Indien hatte zunächst nur die Kontrolle über die Bereiche Verteidigung, Außenbeziehungen und Kommunikation, während die übrigen Angelegenheiten in die Zuständigkeit der Regierung in Srinagar fielen. Diese Autonomierechte wurden in Artikel 370 der indischen Verfassung von 1950 festgeschrieben. 1952 erhielt Kaschmir im Delhi-Agreement zwischen Premierminister Nehru und dem Führer der National Conference (NC) Sheikh Mohammed Abdullah eine Reihe weiterer Privilegien. Unter anderem bekam der Bundesstaat eine eigene Flagge zugestanden, und der Gouverneur (*Sadar-i-Riyasat*) sollte fortan nicht vom indischen Präsidenten ernannt, sondern vom Landesparlament gewählt werden, dessen Zustimmung auch benötigt wurde, falls die Regierung in Neu-Delhi beabsichtigte, in Kaschmir den Ausnahmezustand zu verhängen.

Im August 1953 begann mit der Verhaftung Abdullahs, der als Gegner einer weitergehenden Integration Kaschmirs in die Indische Union galt, der allmähliche Abbau der Autonomierechte. Unter Ausnutzung des ungeklärten internationalen Status Kaschmirs schuf die Regierung in Neu-Delhi vollendete Tatsachen und gliederte das Gebiet zunehmend ein. Sie unterstrich damit zugleich ihre Position, daß der Beitritt Kaschmirs zur Union 1947 rechtmäßig und endgültig gewesen sei. Ihre Eingliederungspolitik flankierte die Regierung mit einer umfangreichen finanziellen Förderung Kaschmirs, die deutlich höher war als die für die anderen indischen Bundesstaaten.<sup>8</sup> Trotzdem blieb die Frage der Autonomie J&Ks ein beständiger Streitpunkt zwischen Neu-Delhi und Srinagar. Mit dem Abkommen von 1975 erhielt Kaschmir unter anderem das Recht auf eine eigene Verfassung. Nach den Landtagswahlen 1996 wurden mit dem State Autonomy Committee und dem Regional Autonomy

<sup>6</sup> Zur historischen Entwicklung des Kaschmirkonflikts vgl. Alastair Lamb, *Birth of a Tragedy* Hertingfordbury 1994 (1. Aufl. Kashmir 1947); Sumit Ganguly, *Conflict Unending. India-Pakistan Tensions since 1947*, Oxford/New Delhi 2002; Robert G. Wirsing, *India, Pakistan, and the Kashmir Dispute. On Regional Conflict and its Resolution*, Calcutta 1995; Robert G. Wirsing, *Kashmir. In the Shadow of War. Regional Rivalries in a Nuclear Age*, New York/London 2003; Sumantra Bose, *Kashmir. Roots of Conflict, Paths to Peace*, Cambridge, Mass. 2003.

<sup>7</sup> Es handelt sich hierbei um die Kriege 1947/48, 1965 sowie 1999. Der indisch-pakistanische Krieg 1971 entzündete sich an der militärischen Intervention Indiens im damaligen Ost-pakistan. In Kaschmir fanden hingegen damals kaum Kampfhandlungen statt.

<sup>8</sup> Vgl. Partha S. Ghosh, *From Legalism to Realism in Kashmir: Internationalising the Line of Control*, Heidelberg 2002 (Heidelberg Papers in South Asian and Comparative Politics), S. 12.

Karte:  
Indien\*



\* Mit den verwendeten Bezeichnungen und kartographischen Darstellungen wird nicht zum Rechtsstatus von Hoheitsgebieten oder Grenzen Stellung genommen.

Quelle: Werner Draguhn, Indien 2002. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Hamburg 2002 (Umschlag Rückseite).

Karte:  
Kaschmir



Quelle: Kartensammlung der University of Texas im Internet <[www.lib.utexas.edu/maps/middle\\_east\\_and\\_asia/kashmir\\_disputed\\_2003.jpg](http://www.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/kashmir_disputed_2003.jpg)> (Zugriff am 28.6.2004).

Committee zwei Kommissionen eingerichtet, die sich mit der regionalen Selbstverwaltung und den Beziehungen zur Zentralregierung befassen sollten.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Zu den beiden Komitees vgl. *Wirsing, Kashmir* [wie Fn. 6], S. 204–210.

Trotz der langen Dauer des Konflikts und zahlloser politischer Intrigen ist es der indischen Regierung bislang nicht gelungen, im Kaschmir eine solide Lösung zu erzielen. Andererseits gilt es festzuhalten, daß der Streit um die Kompetenzen bis Mitte der achtziger Jahre eine weitgehend politische Auseinandersetzung

ohne ausgeprägt militante Komponente war. Erst die Verbindung des innen- und des außenpolitischen Spannungspotentials der Kaschmirfrage hat Ende der achtziger Jahre zu einer neuen Stufe der Eskalation geführt. Durch die Atomtests Indiens und Pakistans im Mai 1998 ist der Konflikt um eine nukleare Dimension erweitert worden, wie die Krisen 1999 und 2002 zeigten.

Die Unregelmäßigkeiten und Wahlfälschungen der Allianz von NC und Kongreßpartei bei den Landtagswahlen im Frühjahr 1987 lösten Proteste der verschiedenen in der Muslim United Front (MUF) vereinigten Gruppen aus. Sie konnten von der Landesregierung nicht unterdrückt werden und führten 1989 zum Boykott der nationalen Parlamentswahlen in Kaschmir. Zugleich begann der pakistanische Geheimdienst Inter-Services Intelligence (ISI) Ende der achtziger Jahre, militante Gruppen in J&K militärisch und logistisch zu unterstützen. Durch diese wachsende Einmischung Pakistans erhielt die innenpolitische Auseinandersetzung zwischen muslimischen Oppositionsgruppen und der Landesregierung eine neue Dynamik.

Der gewaltsame Widerstand wurde zunächst von der Jammu and Kashmir Liberation Front (JKLF) getragen, die sich für ein von Indien und Pakistan unabhängiges Kaschmir einsetzte. Die Organisation operierte nur in J&K und verübte Anschläge im Raum Srinagar, wobei sie von der Ausbildung und Unterstützung durch den ISI profitierte. Das Ziel der JKLF, die staatliche Unabhängigkeit, führte aber zu Unstimmigkeiten in der Zusammenarbeit mit dem ISI. Dieser ging deshalb dazu über, Kräfte zu fördern, die dem pakistanischen Bestreben eines Anschlusses Kaschmirs an Pakistan näher standen. In der Folge sekundierte der ISI beim Aufbau verschiedener militanter Gruppen in J&K, deren Stoßrichtung er durch die Vergabe von Geld und Waffen besser kontrollieren konnte. Damit wuchs zugleich der Einfluß Islamabad, so daß die ursprünglich einheimische Protestbewegung in J&K an Bedeutung verlor. Die von Pakistan unterstützten Organisationen hatten zudem eine stärker islamistische Ausrichtung, als dies zum Beispiel noch bei der JKLF der Fall war.<sup>10</sup> Des weiteren rekrutierte der ISI verstärkt ausländische Kämpfer aus Afghanistan und arabischen Staaten für den Einsatz in Kaschmir. Dadurch wurden die nationalistischen und für eine größere Autonomie im Rahmen der Indischen Union eintretenden Kräfte in J&K geschwächt.

<sup>10</sup> Vgl. Bose, Kashmir [wie Fn. 6], S. 106.

Eine der wichtigsten Gruppen, die als Gegengewicht zur JKLF entstanden, ist die 1989 gegründete Hizb-ul-Mujahideen (HM). Sie verfügt über einen hohen Anteil an lokalen Kadern, wenngleich auch ausländische Kämpfer in ihren Reihen zu finden sind. Die HM steht der Jamaat-e-Islami (JI) nahe und soll mit Unterstützung des ISI ins Leben gerufen worden sein. Sie kämpft für den Anschluß Kaschmirs an Pakistan und für eine stärkere Islamisierung des Gebiets. Ihre Entwicklung ist allerdings durch interne Konflikte und Abspaltungen geprägt. Die im Sommer 2000 von einem ihrer Kommandeure, Abdul Majeed Dar, mit der indischen Regierung geführten Gespräche, die auch das Angebot eines Waffenstillstands beinhalten, hatten eine Spaltung der Gruppierung zur Folge. Im März 2003 wurde Majeed Dar als »Verräter« gebrandmarkt und von Unbekannten erschossen.

Neben Gruppen wie JKLF und HM, die den klassischen Typus des Terrorismus repräsentieren, agieren auch Verbände wie die »Armee der Reinen« Lashkar-e-Toiba (LeT) und die Armee des Propheten Mohammed Jaish-e-Mohammad Mujahideen E-Tanzeem (JeM)<sup>11</sup>, die eher dem Spektrum des transnationalen Terrorismus zugerechnet werden können. Die LeT entstand in Afghanistan und war zunächst im Widerstand gegen die sowjetische Besatzung aktiv, der vom ISI koordiniert und gefördert wurde. 1993 machte sie zum ersten Mal mit Anschlägen in J&K von sich reden. Im Gegensatz zu lokalen Gruppen wie HM oder JKLF verfügt die LeT über eine Vielzahl »ausländischer« Kämpfer aus Pakistan und Afghanistan. Ein weiterer Unterschied besteht darin, daß die LeT sich nicht damit begnügt, Kaschmir zu befreien oder in den pakistanischen Staat zu integrieren; ihr Ziel ist vielmehr die Ausbreitung des Islam und die Wiederherstellung seiner Dominanz über den gesamten indischen Subkontinent. Darüber hinaus strebt sie eine Union der muslimischen Mehrheitsgebiete in den an Pakistan angrenzenden Staaten an. Dementsprechend sollen ihre Kader außer in J&K auch in Tschetschenien und Zentralasien aktiv sein. Kämpfer der LeT, so wird vermutet, unterstützen zudem die Taliban und Al-Qaida in Afghanistan. Die Kader der LeT werden für die meisten Selbstmordanschläge auf Einrichtungen der indischen Sicherheitskräfte sowie für eine Reihe von Massakern an der Zivilbevölkerung verantwortlich ge-

<sup>11</sup> Nach dem Verbot der beiden Gruppen in Pakistan 2002 haben sich diese in Anjuman Khuddam-i-Islam (vormals JeM) und in Jamaat-du-Dawa (vormals LeT) umbenannt. Im folgenden werden die alten Bezeichnungen verwendet.

macht. Darüber hinaus verübt die LeT auch Anschläge in anderen Teilen Indiens. Auf ihr Konto geht, zusammen mit der JeM, die Attacke auf das indische Parlament im Dezember 2001, die die Krise zwischen Indien und Pakistan im Sommer 2002 auslöste.

Die JeM entstand Ende Januar 2000, doch ihr Gründer, Maulana Masood Azhar, war zu diesem Zeitpunkt bereits ein alter Bekannter in der Szene der militanten Gruppen in J&K. Er war Generalsekretär der 1994 gegründeten Harkat-ul-Ansar (HuA), die unter anderem für die Entführung von fünf westlichen Touristen, darunter des Deutschen Dirk Hasert, in J&K verantwortlich gemacht wurde. Azhar wurde später von den indischen Sicherheitsbehörden verhaftet und Anfang 2000 im Austausch für indische Geiseln bei einer Flugzeugentführung freigegeben. Die JeM weist eine Reihe von Ähnlichkeiten mit der LeT auf. Was ihre Ideologie betrifft, so gibt auch sie sich nicht mit der Befreiung Kaschmirs zufrieden, sondern strebt eine Ausweitung der islamischen Herrschaft über Indien an. Militärisch verfolgt sie ebenfalls eine ähnliche Strategie wie die LeT. Auch die JeM geht mit Selbstmordangriffen gegen Einrichtungen der indischen Armee vor. Im Unterschied zur LeT operiert sie allerdings hauptsächlich in J&K. Sie soll ebenfalls über Kontakte zu Al-Qaida-Kadern und zu militanten sunnitischen Gruppierungen in Pakistan wie Sipah-e-Sahaba Pakistan (SSP) und Lashkar-e-Jhangvi (LeJ)<sup>12</sup> verfügen.

Die Zunahme militanter Gruppen führte im Verlauf der neunziger Jahre zu einer umfangreichen Gegenoffensive der indischen Sicherheitskräfte. Neben Polizei und Armee wurden paramilitärische Verbände zur Bekämpfung der Terroristen eingesetzt, wie zum Beispiel die dem Innenministerium in Neu-Delhi unterstellte Border Security Force (BSF) und die Special Operations Group (SOG), die der Polizei in J&K zugeordnet ist. Auf dem Höhepunkt der Auseinandersetzungen Mitte der neunziger Jahre sollen bis zu 700 000 Mann an indischen Sicherheitskräften in Kaschmir stationiert gewesen sein. Zugleich entstanden semi-staatliche, aus einheimischen Kaschmiris rekrutierte Gruppen wie die Ikhwan-ul-Muslimeen (IuM), die mit Rückendeckung staatlicher Sicherheitsorgane gegen die Islamisten vorgingen.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Zur Entwicklung der verschiedenen militanten Gruppen vgl. unter anderem die beim South Asia Terrorist Portal (SATP) vorhandenen Berichte, <[www.satp.org/satporgtp/countries/india/states/jandk/](http://www.satp.org/satporgtp/countries/india/states/jandk/)> (eingesehen im November und Dezember 2003).

<sup>13</sup> Vgl. Praveen Swami, *India's Forgotten Army*, in: *The Hindu*, 14.9.2003.

Mit den Landtagswahlen von 1996 und 2002 gelang es der indischen Regierung trotz zahlreicher Attacken militanter Gruppen, den politischen Prozeß in J&K wieder in Gang zu bringen.<sup>14</sup> Aber erst das an Pakistan gerichtete neue Verhandlungsangebot von Premierminister Vajpayee im April 2003 hat wirklich Bewegung in den Konflikt gebracht. Indien und Pakistan haben im Oktober/November 2003 eine Reihe von vertrauensbildenden Maßnahmen vereinbart, darunter einen Waffenstillstand an der Line of control (LoC) und am Siachen-Gletscher. Beide Seiten haben mit den Vorschlägen ihre Bereitschaft dokumentiert, alte Positionen aufzugeben. Die indische Anregung, eine Buslinie zwischen J&K und Azad Kaschmir einzurichten, zeigt, daß Neu-Delhi seine Ansprüche auf ganz Kaschmir zurückgesteckt hat. Auf der anderen Seite erklärte der pakistanische Präsident Musharraf im Dezember 2003, daß die Resolutionen der UN nicht mehr die Grundlage der pakistanischen Haltung in der Kaschmirfrage bilden. In ihrer gemeinsamen Erklärung am Rande des SAARC-Gipfels Anfang Januar 2004 in Islamabad unterstrichen Indien und Pakistan, daß der Konflikt durch bilaterale Verhandlungen beigelegt werden solle. Damit scheint die von Pakistan lange Zeit angestrebte internationale Vermittlung im Kaschmirkonflikt in den Hintergrund gerückt zu sein.

Die indisch-pakistanische Annäherung führte zu einem deutlichen Rückgang der Infiltration militanter Kämpfer über die LoC. Weiter begünstigt wurde dieser Prozeß durch die Spaltung der All-Party Hurriyat-Conference (APHC), eines Zusammenschlusses von über 20 politischen, sozialen und religiösen Organisationen, im September 2003. Der radikale Flügel des Jamaat-e-Islami-Führers Syed Ali Shah Geelani favorisierte den Anschluß Kaschmirs an Pakistan und sprach sich für trilaterale Gespräche zwischen Indien, Pakistan und Kaschmir unter Vermittlung der UN aus. Der gemäßigte Flügel von Maulana Abbas Ansari trat dagegen für direkte Verhandlungen mit der indischen Regierung ein. Im Jahr vor den Parlamentswahlen setzte die indische Regierung auf den Dialog mit dieser moderaten Gruppe, um die politische Konsolidierung der neuen Landesregierung von Ministerpräsident Mufti zu unterstützen. Nach ihrem ersten Treffen erklärten Vertreter der APHC und Innenminister Advani am 23. Januar 2004 in Neu-Delhi, daß beide Seiten eine dauerhafte Lösung des Konflikts und ein Ende der Ge-

<sup>14</sup> Vgl. *Indian Forces Kill »Record« Number of Kashmir Militants in September*, in: PTI News Agency (New Delhi), 16.10.2003.

walt anstreben. Drohungen gegenüber dem gemäßigten Flügel der APHC zeigen gleichwohl, daß es im Spektrum der militanten Gruppen weiterhin Widerstände gegen eine politische Lösung gibt. Es bleibt zu hoffen, daß die indisch-pakistanische Annäherung Anfang 2004 neue Spielräume für eine friedliche Beilegung des Konflikts unter Einbeziehung der Kaschmiris schafft.

## Der Nordosten

Mindestens ebenso komplex und gewalttätig, aber von der internationalen Gemeinschaft deutlich weniger beachtet, stellt sich das Konfliktszenario in den nordöstlichen, an China, Bhutan, Myanmar und Bangladesch grenzenden Bundesstaaten der Indischen Union dar. Die rund 35 Millionen Einwohner dieses Gebiets verteilen sich auf 200 bis 300 Stämme und verschiedene ethnische Gruppen, sprechen ungefähr 180 Sprachen und Dialekte und sind Anhänger des Hinduismus, Islam, Buddhismus, des Christentums sowie animistischer Glaubensrichtungen. In den sieben indischen Bundesstaaten Arunachal Pradesh, Assam, Manipur, Meghalaya, Mizoram, Nagaland und Tripura kämpfen seit vielen Jahren militante Gruppen gegen die Zentralregierung in Neu-Delhi. Im Zeitraum zwischen 1999 und der ersten Hälfte 2002 sind bei terroristischen Anschlägen und militanten Aktionen insgesamt 3780 Personen ums Leben gekommen.

Im Nordosten sind die nationale und die soziale Frage eng miteinander verzahnt. Die militanten Organisationen fordern sowohl größere politische Selbstbestimmung bis hin zur nationalen Unabhängigkeit als auch eine Verbesserung der sozialen Situation sowie Schutz vor Zuwanderung. Gegenwärtig gibt es in der Region über 100 verschiedene, zum Teil konkurrierende militante Gruppen. Ein Grund für diese Fragmentierung liegt in der komplexen Sozialstruktur der Region. In den zum Teil seit der Unabhängigkeit anhaltenden politischen und militärischen Auseinandersetzungen hat es im Unterschied zu J&K auch erfolgreiche Lösungsansätze gegeben. Neue Bundesstaaten wurden geschaffen, Gremien zur Selbstverwaltung konstituiert. Allerdings gelang es nicht, die Konflikte damit dauerhaft beizulegen.

Der älteste Konflikt im Nordosten betrifft die Frage nach der politischen Autonomie der *Nagas*. Diese hatten 1946 ihre Unabhängigkeit gefordert, doch war die

Karte:  
Nordostindien\*



\* Mit den verwendeten Bezeichnungen und kartographischen Darstellungen wird nicht zum Rechtsstatus von Hoheitsgebieten oder Grenzen Stellung genommen.

Quelle: Werner Draguhn, Indien 2002. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Hamburg 2002 (Umschlag Rückseite, Ausschnitt).

indische Führung unter Nehru nach dem Abzug der Briten lediglich bereit, ihnen eine sehr weitgehende Autonomie zu gewähren. Im Juni 1947, noch vor der indischen Unabhängigkeit, wurde eine Neun-Punkte-Erklärung verabschiedet, die den Nagas unter anderem nach einem Zeitraum von zehn Jahren eine Mitsprache bei der Neubestimmung ihres künftigen Status in der Indischen Union einräumte. Nach verschiedenen Verhandlungen und Abkommen wurde 1960 der Bundesstaat Nagaland geschaffen, mit dem die Nagas zugleich Autonomie in Fragen der Religion und in Rechtsangelegenheiten erhielten. Dieser Kompromiß wurde jedoch nicht von allen Gruppen der Nagas akzeptiert, was zu einem langjährigen Guerillakrieg führte. Der Vertrag von Shillong vom 11. November 1975 brachte ebenfalls keine dauerhafte politische Lösung, da militante Gruppen wie etwa der National Socialist Council of Nagaland/Isak-Muviah (NSCN/IM) weiterhin für eine staatliche Unabhängigkeit der Nagas kämpften. Im August 1997 wurde ein Waffenstillstand vereinbart, dem Gespräche zwischen der Guerilla und der Regierung in Neu-Delhi unter an-



derem in Zürich, Bangkok und Osaka folgten. Der NSCN/IM fordert weiterhin ein sogenanntes Greater Nagaland (Nagalim), das heißt einen Zusammenschluß der Gebiete der Nagas. Diese Forderung würde auch die Territorien der benachbarten Bundesstaaten betreffen und löste dort gewaltsame Proteste aus.

In seinem Kampf gegen die Zentralregierung unterstützte der NSCN/IM in den neunziger Jahren den Aufbau bewaffneter Gruppen in den angrenzenden Bundesstaaten. So entstanden unter anderem die National Democratic Front of Bodoland (NDFB) sowie die heutigen Bodo Liberation Tigers (BLT) in Assam, der Achik National Volunteer Council (ANVC) in Meghalaya und die National Liberation Front of Tripura (NLFT). Ziel dieser Strategie war es, die Region in Aufruhr zu versetzen. Zugleich verkaufte der NSCN/IM den neugebildeten Gruppen Waffen und partizipierte an deren Einnahmen aus Schmuggel, Zwangsabgaben, Erpressung von Unternehmen und Entführungen.<sup>15</sup>

Während die militanten Nagas staatliche Unabhängigkeit von Indien forderten und schließlich einen eigenen Bundesstaat als politischen Kompromiß erhielten, entzündete sich eine Reihe von Konflikten im Nordosten an sozialen Fragen. So bildeten die illegale Zuwanderung aus Bangladesch, aber auch die Wanderarbeiter aus anderen Teilen Indiens und die damit verbundene Konkurrenz um Arbeitsplätze die Wurzel für verschiedene militante Bewegungen in Assam und Tripura.

In Assam entwickelte die Frage der illegalen Zuwanderer aus Bangladesch im Verlauf der siebziger Jahre eine enorme innenpolitische Sprengkraft. Die Konfliktlinie verlief zwischen den hinduistischen Assamesen und der Minderheit der muslimischen und hinduistischen Bengalen. Ende der siebziger Jahre verstärkte die All Assam Students' Union (AASU) ihre Proteste gegen die Präsenz der Einwanderer aus Bangladesch und deren Wahlrecht. 1980 verständigte sich die indische Premierministerin Indira Gandhi mit der AASU darauf, illegale Einwanderer, die nach 1971 nach Assam gekommen waren, zurückzuschicken. Trotzdem nahmen die Unruhen in dem Bundesstaat weiter zu und führten 1983 zu einem Massaker, bei dem bis zu 3000 bengalische Muslime umgebracht wurden. Politische Lösungen, wie das Abkommen zwischen der Regierung in Neu-Delhi und der AASU

über den Ausschluß bestimmter Einwanderergruppen vom Wahlrecht, brachten keinen dauerhaften Frieden.

Ab Mitte der achtziger Jahre entwickelte sich die United Liberation Front of Asom (ULFA) zur wichtigsten militanten Gruppierung. Sie wurde bereits 1979 gegründet mit dem Ziel, im bewaffneten Kampf einen sozialistischen Staat Assam zu schaffen.<sup>16</sup> Die ULFA hat ihre Hauptrückzugsgebiete in Bhutan und in Bangladesch und verfügt wohl in beiden Ländern auch über Beziehungen zu Teilen der Armee und der Geheimdienste.

Die Konfliktkonstellationen in Assam erweisen sich als besonders komplex, da es neben den genannten Auseinandersetzungen noch eine Reihe von Spannungen zwischen verschiedenen Stammesgruppen gibt, zum Beispiel zwischen den Assamesen und den Bodos, Rabhas, Tiwas und Mishings. Diese zahlreichen, sich vielfach überlappenden Konfliktlinien haben ihre Ursachen in den unterschiedlichen religiösen, sprachlichen und tribalen Zugehörigkeiten, die mit vielfältigen Formen sozialer und politischer Diskriminierung verbunden sind. Auf diesem Nährboden sind bis Ende 2003 allein in Assam 36 militante Gruppierungen entstanden.<sup>17</sup>

Der Konflikt zwischen traditioneller Stammesbevölkerung und eingewanderten Bengalen bestimmte auch die Auseinandersetzungen in Tripura, das zunächst in die Indische Union eingegliedert worden war, bevor es 1972 den Status eines eigenen Bundesstaats erhielt. Die Marginalisierung der indigenen Bevölkerung gegenüber den Einwanderern zeigte sich hier besonders deutlich: Zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit 1947 lag der Anteil der Stammesbevölkerung noch bei circa 51 Prozent. Im Zensus 1981 war er bereits auf rund 28 Prozent gesunken. Bereits nach 1947 organisierte sich der Widerstand gegen die Einwanderung, und trotz verschiedener Zugeständnisse wie in der Frage des Landbesitzes 1974 oder der Errichtung eines Autonomous District Council (ADC) zum Schutz der Stämme fanden die Auseinandersetzungen kein Ende. So forderte die Tripura Upajati Juba Samiti (TUJS) 1980 die Ausweisung aller nach 1949 Zugewanderten. Auch nachdem Teile der Tripura National Volunteers (TNV) Ende der achtziger Jahre ihre Waffen niedergelegt hatten, endeten die gewaltsamen Auseinandersetzungen in dem Bundesstaat nicht. Seit dieser

<sup>15</sup> Vgl. Sajal Nag, A Comparative Analysis of Naga, Mizo and Meitei Insurgencies, in: <[www.satp.org/satporgtp/publication/faultlines/volume14/Article4.htm](http://www.satp.org/satporgtp/publication/faultlines/volume14/Article4.htm)> (eingesehen am 30.11.03).

<sup>16</sup> Zu den Zielen der ULFA vgl. <[www.geocities.com/CapitolHill/Congress/7434/ulfa.htm](http://www.geocities.com/CapitolHill/Congress/7434/ulfa.htm)>.

<sup>17</sup> Vgl. South Asia Terrorist Portal, <[www.satp.org/satporgtp/countries/india/states/assam/terrorist\\_outfits/index.html](http://www.satp.org/satporgtp/countries/india/states/assam/terrorist_outfits/index.html)> (eingesehen am 31.10.2003).

Zeit fordert die Tripura Students Federation (TSF) 50 Prozent der Sitze im Landesparlament für Angehörige der Stammesbevölkerung sowie mehr Vollmachten für den ADC.

Die benachbarten Staaten werden von vielen militanten Organisationen als Rückzugsgebiete genutzt, da die naturräumlichen Gegebenheiten keine ausreichende Überwachung der Grenzen erlauben. Die Bekämpfung dieser Verbände durch die indischen Sicherheitskräfte führt immer wieder zu bilateralen Spannungen. So drängt Indien seit langem auf die Schließung von Lagern militanter Gruppen aus dem Nordosten in Bangladesch, deren Existenz die Regierung in Dhaka aber abstreitet.<sup>18</sup> Oppositionelle Medien in Bangladesch dagegen haben die Anwesenheit militanter Gruppen aus Indien mittlerweile zum Thema gemacht. Die Rebellenverbände sollen zum Teil über enge Verbindungen zu einzelnen Parteien und Politikern in Dhaka verfügen.<sup>19</sup> Um die Arbeitsmigration und die Bewegungsfreiheit der Kämpfer zu unterbinden, hat die indische Regierung im Jahr 2000 damit begonnen, die Grenze zu Bangladesch mit einem Zaun zu befestigen. Ende 2003 waren über 30 Prozent der Grenze auf diese Weise gesichert. Zudem wollen beide Seiten gemeinsame Patrouillen einführen, um illegale Grenzübertritte zu unterbinden.<sup>20</sup>

Neben der politischen Unterstützung, die sie in den Nachbarstaaten teilweise erhalten, haben einzelne Guerillagruppen im Nordosten auch ein weitverzweigtes Netzwerk mit anderen bewaffneten Organisationen geknüpft. Die ULFA verfügt über Verbindungen zur tamilischen LTTE, von der sie im Gebrauch von Sprengstoff und Minen trainiert wurde. Zudem unterhält sie durch Vermittlung des National Socialist Council of Nagaland (NSCN) seit Mitte der achtziger Jahre Kontakte zur Kachin Independence Army (KIA) im benachbarten Myanmar. Die Anhänger der ULFA erhielten dort gegen eine »Gebühr« von 100.000 Rupien pro Kopf (ca. 2.000 Euro) eine Ausbildung im bewaffneten Kampf.<sup>21</sup> Mittlerweile mehrten sich die

Berichte, daß der pakistanische ISI in zunehmendem Maße terroristische Gruppen im Nordosten Indiens unterstützt. Die Verbindungen mit Pakistan traten unter anderem während des Kargilkriegs im Sommer 1999 zutage, als die ULFA die nach J&K eindringenden Verbände als »Freiheitskämpfer« bezeichnete, ein Ausdruck, der der pakistanischen Sprachregelung entspricht.

Das Ausmaß dieser Netzwerke wurde im Dezember 2003 offenbar, als die Regierung Bhutans militärisch gegen verschiedene Gruppen vorging, die im Nordosten Indiens operieren und ihre Lager und zum Teil sogar ihre Hauptquartiere im Süden des Königreichs eingerichtet hatten. Einen Monat zuvor, im November 2003, hatte die Regierung Bhutans die Rebellen aufgefordert, das Land zu verlassen. Nach dem Scheitern der Gespräche kam es im Dezember zu einer umfangreichen Militäroperation, bei der über 100 Guerillas getötet und prominente Führer verhaftet und an Indien ausgeliefert wurden. Nach Angaben des bhutanischen Außenministeriums hatte die ULFA acht Lager mit etwa 1560 Kämpfern, die National Democratic Front of Bodoland (NDFB) neun Lager mit 740 und die Kamtapuri Liberation Organization (KLO) drei Lager mit 430 Kämpfern in Bhutan errichtet.<sup>22</sup> Der Ministerpräsident des Bundesstaats Tripura forderte daraufhin die Regierung in Bangladesch auf, ebenfalls entschlossener gegen die militanten Gruppen vorzugehen, die in den nordöstlichen Bundesstaaten agieren.

Aber auch innenpolitische Auseinandersetzungen wie der Streit um den Tempel- bzw. Moscheenkomplex in Ayodhya zwischen Muslimen und radikalen Hindu-Organisationen gewinnen im Nordosten an Bedeutung. Insgesamt haben die Spannungen zwischen Hindus und Muslimen, unabhängig von der Frage der Zuwanderung aus Bangladesch, in den neunziger Jahren zugenommen. Mittlerweile haben sich Gruppierungen wie die Muslim Liberation Tigers of Assam (MULTA) gegründet, die mit militanten islamistischen Organisationen wie der SSP in Pakistan oder verwandten Organisationen in Bangladesch in Verbindung gebracht werden. Dieser Proliferation militanter Gruppierungen unterschiedlichster Couleur stehen die indischen Sicherheitskräfte vergleichsweise hilflos gegenüber. Die Korruption der Polizei ist ein weitverbreitetes Phänomen, die Gerichte sind chronisch

<sup>18</sup> Vgl. Bangladesh Refutes Indian Charge on Terrorist Camps, in: The Hindu, 25.12.2002 (eingesehen am 26.12.02); Bangladesh again Denies Existence of Indian Militant Camps within Borders, in: The Independent, 5.6.2003 (eingesehen am 6.6.2003).

<sup>19</sup> Vgl. Bangladeshi Press Debates Presence of Indian Separatists, in: Dainik Janakantha, 25.5.2003 (eingesehen am 26.5.2003).

<sup>20</sup> Vgl. Jolt to Border Talks, in: The Telegraph, 2.12.2003 (eingesehen am 7.1.2004).

<sup>21</sup> Vgl. United Liberation Front of Asom (ULFA) – Terrorist Group of Assam, <[www.satp.org/satporgtp/countries/](http://www.satp.org/satporgtp/countries/)

[india/states/assam/terrorist\\_outfits/ulfa.htm](http://india/states/assam/terrorist_outfits/ulfa.htm)> (eingesehen am 31.10.2003).

<sup>22</sup> Vgl. Bhutan Holds Talks with Assam Militant Group, Plans More, in: Kuensel, 23.11.2003 (eingesehen am 24.11.2003).

überlastet und die verschiedenen paramilitärischen Einheiten sind durch Übergriffe auf die Zivilbevölkerung kompromittiert.

Anders als bei anderen innenpolitischen Konflikt-herden gelang es im Nordosten, eine Reihe von politischen Lösungen zwischen der Regierung und einzelnen Guerillagruppen zu finden, zum Beispiel durch die Schaffung neuer Bundesstaaten seit den sechziger Jahren. Des weiteren wurden Institutionen zur lokalen Selbstverwaltung eingerichtet, mit denen den politischen Forderungen der Rebellen Rechnung getragen werden sollte. Jüngstes Beispiel hierfür ist das Abkommen zwischen den Bodo Liberation Tigers (BLT), der Zentralregierung in Neu-Delhi und der Landesregierung von Assam vom 10. Februar 2003 über die Einrichtung eines Bodoland Territorial Council (BTC) im Bundesstaat Assam. Der Council soll die Selbstverwaltung der Bodos in Assam verbessern. Trotz solcher Arrangements ist es bislang noch nicht gelungen, eine dauerhafte Befriedung der Region zu erreichen. Angesichts des selbst im indischen Vergleich beachtlichen Unterentwicklungs des Gebiets mit seiner komplexen Sozialstruktur und den vielfältigen Formen sozialer, wirtschaftlicher und politischer Diskriminierung wird der Nordosten wohl auf absehbare Zeit eine unruhige Region bleiben und terroristischen Gruppen unterschiedlichster Art als Rückzugsgebiet dienen.

## Die Naxaliten

Konflikte wie in Kaschmir oder in Nagaland können auf die bis heute ungelöste nationale Frage und die als unzureichend empfundene Integration der betroffenen Bevölkerungsgruppen in den indischen Staat zurückgeführt werden. Es sollte aber nicht übersehen werden, daß sich auch die zahllosen sozialen Spannungen der indischen Gesellschaft in gewaltförmigen Konflikten entladen. Die Bandbreite reicht dabei von Sozialbanditen über Kastenkriege bis hin zu bewaffneten kommunistischen Aufstandsbewegungen. Letztere lassen sich unter dem Begriff »Naxaliten«<sup>23</sup> subsumieren und entsprechen am ehesten dem eingangs zugrundegelegten Verständnis terroristischer Gewalt.

Im Unterschied zu den etablierten kommunistischen Parteien wie der Communist Party of India (CPI)

und der Communist Party of India (Marxist) (CPI-M), die wiederholt Landesregierungen in Kerala und Westbengalen stellten, setzen die Naxaliten auf die Strategie des bewaffneten Kampfs nach chinesischem Vorbild. Ihren Ursprung haben sie in der Communist Party of India (Marxist-Leninist) (CPI-ML). Aufgrund ideologischer und persönlicher Differenzen trennten sich zahlreiche Gruppen von der CPI-ML ab. Aus solchen Abspaltungen entstanden unter anderem die People's War Group (PWG) und das Maoist Communist Center (MCC). Gegenwärtig operieren über 40 verschiedene Naxalitengruppen in verschiedenen Teilen Indiens.

Die Naxaliten rekrutieren ihre Kader vor allem aus den unteren Kasten und Stammesgruppen. Sie kämpfen gegen die ökonomische und soziale Ausbeutung, gegen die besonders in den ländlichen Regionen noch weitverbreitete Diskriminierung durch die oberen Kasten und die Willkür von Polizei und Sicherheitskräften. In den von ihnen kontrollierten Gebieten haben sie zum Teil Parallelregierungen und sogenannte Volksgerichtshöfe eingerichtet, um lokale Streitigkeiten beizulegen.<sup>24</sup> Vor dem Hintergrund der in Indien geführten Diskussion über die wachsende Verflechtung zwischen Kriminellen und Politikern erstaunt es nicht, daß es zum Beispiel im Bundesstaat Bihar Verbindungen zwischen dem MCC und der regierenden Rashtriya Janata Dal (RJD) geben soll.<sup>25</sup>

Im Unterschied zu den militanten Konflikten in J&K und im Nordosten wurden die Naxaliten lange Zeit nur als lokal begrenzte Bedrohung in einzelnen Bundesstaaten wahrgenommen. Doch die Zahl der Opfer bei gewaltsamen Auseinandersetzungen mit Naxalitengruppen ist hoch. Im Bundesstaat Andhra Pradesh kamen zwischen 1990 und 2003 insgesamt 4546 Menschen ums Leben. In Indien wurden 2002 insgesamt 1465 Zwischenfälle mit Naxaliten bekannt, bei denen es 482 Tote gab. Im Vergleich zu 2001 stieg die Zahl der Zwischenfälle, während die Zahl der Opfer sank.<sup>26</sup> Nach Angaben des indischen Innenministeriums operieren Naxalitenverbände gegenwärtig in den Bundesstaaten Bihar, Chattisgarh, Madhya Pradesh, Orissa, Jharkhand, Andhra Pradesh, Karnataka, Tamil Nadu,

<sup>24</sup> Vgl. Sanjay K. Jha, Jharkhand: Leftist Carnage, in: South Asia Intelligence Review, 1 (23.12.2002) 23.

<sup>25</sup> Vgl. Sanjay K. Jha, Left Wing Terror: The MCC in Bihar and Jharkhand, in: South Asia Intelligence Review, 1 (21.4.2003) 40 (eingesehen am 24.4.2003).

<sup>26</sup> Vgl. Sanjay K. Jha, Naxalite Arsenal: Growing Concern, in: South Asia Intelligence Review, 2 (21.7.2003) 1 (eingesehen am 25.7.2003).

<sup>23</sup> Der Begriff Naxaliten leitet sich von der Kleinstadt Naxalbari im Bundesstaat Westbengalen ab, wo im Mai 1967 ein bewaffneter Aufstand radikaler kommunistischer Kader gegen die kommunistische Landesregierung ausbrach.

Maharashtra und Westbengalen. Darüber hinaus haben sie ihre Aktivitäten auch auf Kerala, Punjab, Delhi und Haryana ausgeweitet.<sup>27</sup>

Nachdem sich diese Gruppen lange Zeit auch untereinander bekämpft hatten, ist in jüngster Zeit eine wachsende Kooperation zwischen ihnen zu beobachten. Seit 2001 arbeiten der MCC und die PWG bei ihren Aktionen im Grenzgebiet der Bundesstaaten Bihar, Jharkhand, Uttar Pradesh und Madhya Pradesh enger zusammen. Im gleichen Jahr bildeten die nepalesischen Maoisten, der MCC und die PWG ein gemeinsames Indo-Nepal Border Committee zur besseren Koordination ihrer Operationen.<sup>28</sup> Im Juli 2002 wurde das Coordination Committee of Maoist Parties and Organisations of South Asia (CCOMPOSA) gegründet, um die Aktivitäten der Gruppen aus den verschiedenen Staaten miteinander abzustimmen. Ziel des Komitees ist die Schaffung eines »revolutionären Korridors«, der sich von Andhra Pradesh bis nach Nepal erstrecken soll. Die PWG soll des Weiteren über Verbindungen zu bewaffneten Gruppen in Nagaland sowie zur LTTE in Sri Lanka verfügen, von der sie im Umgang mit Landminen ausgebildet wurde.<sup>29</sup> Das fehlgeschlagene Attentat auf den Ministerpräsidenten von Andhra Pradesh, Chandrababu Naidu, am 1. Oktober 2003 unterstreicht das neue Selbstbewusstsein der PWG. Mittlerweile werden die Aktivitäten der Naxaliten von der Zentralregierung ernster genommen. Im Februar 2003 regte Premierminister Vajpayee die Errichtung einer gemeinsamen Kommandostruktur der Sicherheitskräfte an, um das Vorgehen gegen die Naxaliten in den Bundesstaaten besser koordinieren zu können.<sup>30</sup>

Im Unterschied zu den Konflikten in Kaschmir und im Nordosten zeigt sich, daß es bislang kaum Strategien für eine friedliche Beilegung der Auseinandersetzungen mit den Naxaliten gibt. Zum einen sind Forderungen nach Einführung sozialistischer oder kommunistischer Strukturen mit der Regierung nicht verhandelbar; zum anderen kommen staatliche Entwick-

lungsprogramme, die Punkte der Naxaliten-Agenda aufgreifen, nur selten den unterprivilegierten Kasten- und Stammesgruppen zugute.<sup>31</sup> In einigen Bundesstaaten gibt es Initiativen, die Naxaliten zur Aufgabe zu bewegen, und Programme, um diese wieder in die Gesellschaft einzugliedern. Sie haben aber bislang keine nachhaltigen Erfolge gebracht.

Die zahlreichen ungelösten sozialen Probleme, vor allem in den ländlichen Regionen, sprechen dafür, daß die gewaltsamen Aktionen der Naxaliten weiter ein innenpolitisches Problem Indiens bleiben werden. Ihre Attraktivität unter der Bevölkerung mag begrenzt sein, doch verfügen sie mittlerweile über eine weitreichende Infrastruktur, um ihren bewaffneten Kampf fortzusetzen.

### **Zusammenfassung: Militante Konflikte und Demokratie in Indien**

Die drei innenpolitischen Krisenherde Kaschmir, Nordosten und Naxaliten zeigen, wie komplex die Wechselbeziehung zwischen militanten Konflikten und Demokratie ist. Kaschmir symbolisiert die Probleme der nationalen Integration, die Naxaliten stehen für die ungelösten sozialen Fragen und der Nordosten schließlich spiegelt das Dilemma der Regierung wider, daß sie zwar Lösungen konzipieren und umsetzen kann, diese aber nicht zu einer bleibenden Befriedung führen.

Demokratien wie die indische sind von einer Mischung aus Ressourcenknappheit, politischer Reformunfähigkeit und daraus resultierenden Verteilungsproblemen geprägt, die einen beständigen Nährboden für militante Konflikte und terroristische Bedrohungen bildet. Selbst Erfolge wie die Schaffung neuer Bundesstaaten führen nicht unbedingt zu einer dauerhaften Beruhigung der Konfliktherde. Die von Literaturnobelpreisträger V. S. Naipaul beschriebenen »million mutinies« werden deshalb auf absehbare Zeit ein fester Bestandteil der indischen Demokratie bleiben. Das Problem ist, daß vor allem die Eliten auf regionaler Ebene bei Landtagswahlen regelmäßig für ihre Versäumnisse abgestraft werden. Dadurch, und das ist die Tragik, werden in den meisten Fällen keine grundlegenden Reformen in Gang gebracht. Die vielerorts in Indien zu beobachtenden Mißstände in den Bereichen Primärbildung und Gesundheit, die in der Verantwor-

<sup>27</sup> Vgl. Naxalism Spreading to Newer Areas, Says Union Home Secretary, in: Times of India, 16.4.2003 (eingesehen am 17.4.2003).

<sup>28</sup> Vgl. Jha, Left Wing Terror [wie Fn. 25].

<sup>29</sup> Vgl. Panel to foil PWG's 'Nepal corridor' plan, in: The Hindu, 14.1.2003 (eingesehen am 14.1.2003); vgl. PW Has Links with LTTE: Advani, in: The Hindu, 7.10.2003 (eingesehen am 7.10.2003).

<sup>30</sup> Vgl. Premier Vajpayee Suggests Unified Command to Tackle Naxalite Violence, in: Times of India, 9.2.2003 (eingesehen am 10.2.2003).

<sup>31</sup> Vgl. Choosing Targets, in: The Hindu, 19.10.2003 (eingesehen am 20.10.2003).

tung der Bundesstaaten liegen, sind ein anschaulicher Ausdruck dieser Problematik. Damit erklärt sich zum Teil auch, warum diese regionalen Auseinandersetzungen in einem Land von der Größe Europas bislang keine Auswirkungen auf die demokratische Funktionsfähigkeit des Staates hatten. Daß dies nicht automatisch der Fall ist, zeigen die nachfolgenden Erfahrungen aus Sri Lanka und Nepal.

## Sri Lanka

Sri Lanka ist in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert. Erstens hat es die zweitälteste Demokratie Asiens seit ihrer Unabhängigkeit 1948 nicht vermocht, eine friedliche Lösung in dem seit der Kolonialzeit schwelenden Streit zwischen der singhalesischen Mehrheit und der tamilischen Minderheit<sup>32</sup> zu finden. Zweitens gab es in Sri Lanka schon zwei größere externe Interventionen zur Konfliktbeilegung. Drittens zeigt das Beispiel Sri Lanka nahezu idealtypisch die unheilvolle Verquickung zwischen nationaler und sozialer Frage sowohl auf seiten der radikalen tamilischen Gruppen wie auf der der Singhalesen.

Die Konfrontation zwischen Singhalesen und Tamilen wird durch verschiedene, sich überlappende Konfliktfelder geprägt. Im politischen Bereich ist die Frage der Autonomie der zentrale Streitpunkt, im wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Bereich sind es Sprache, Bildung, Land- und Siedlungspolitik sowie Beschäftigung im öffentlichen Sektor. Beide Gruppen entwickelten im Laufe der Jahrzehnte eigene nationalistische Vorstellungen. Besonders folgenreich war dabei die von den Singhalesen behauptete heilige Einheit von Buddhismus, singhalesischem Volk und territorialer Integrität des Landes. Verschärft wird die Auseinandersetzung durch den demokratischen Parteienwettbewerb, der die Dominanz der singhalesischen Bevölkerungsmehrheit festigt.<sup>33</sup>

Verschiedene Abkommen zwischen singhalesischen Regierungen und tamilischen Parteien, die den Kon-

flikt in den fünfziger und sechziger Jahren beilegen sollten, wurden nicht umgesetzt. 1957 verständigten sich die Führer der singhalesischen Sri Lanka Freedom Party (SLFP) und der tamilischen Federal Party (FP) auf den Bandaranaike-Chelvanayagam-Pakt, der den Tamilen föderale Selbstverwaltungsrechte einräumte. Buddhistische Gruppen sahen darin eine Gefahr für die heilige Einheit des Landes und initiierten mit der oppositionellen United National Party (UNP) eine Protestbewegung gegen die Vereinbarung, mit dem Erfolg, daß Premierminister Bandaranaike den Pakt im April 1958 aufkündigte. Eine ähnliche Situation wiederholte sich Mitte der sechziger Jahre unter umgekehrten parteipolitischen Vorzeichen. Der Senanayake-Chelvanayagam-Pakt vom März 1965 zwischen der regierenden UNP und den Tamilen zielte auf die Einrichtung von District Councils. Singhalesische Linksparteien, angeführt von der SLFP, protestierten mit buddhistischen Gruppen gegen dieses Abkommen, so daß die UNP-Regierung den Plan schließlich aufgab.

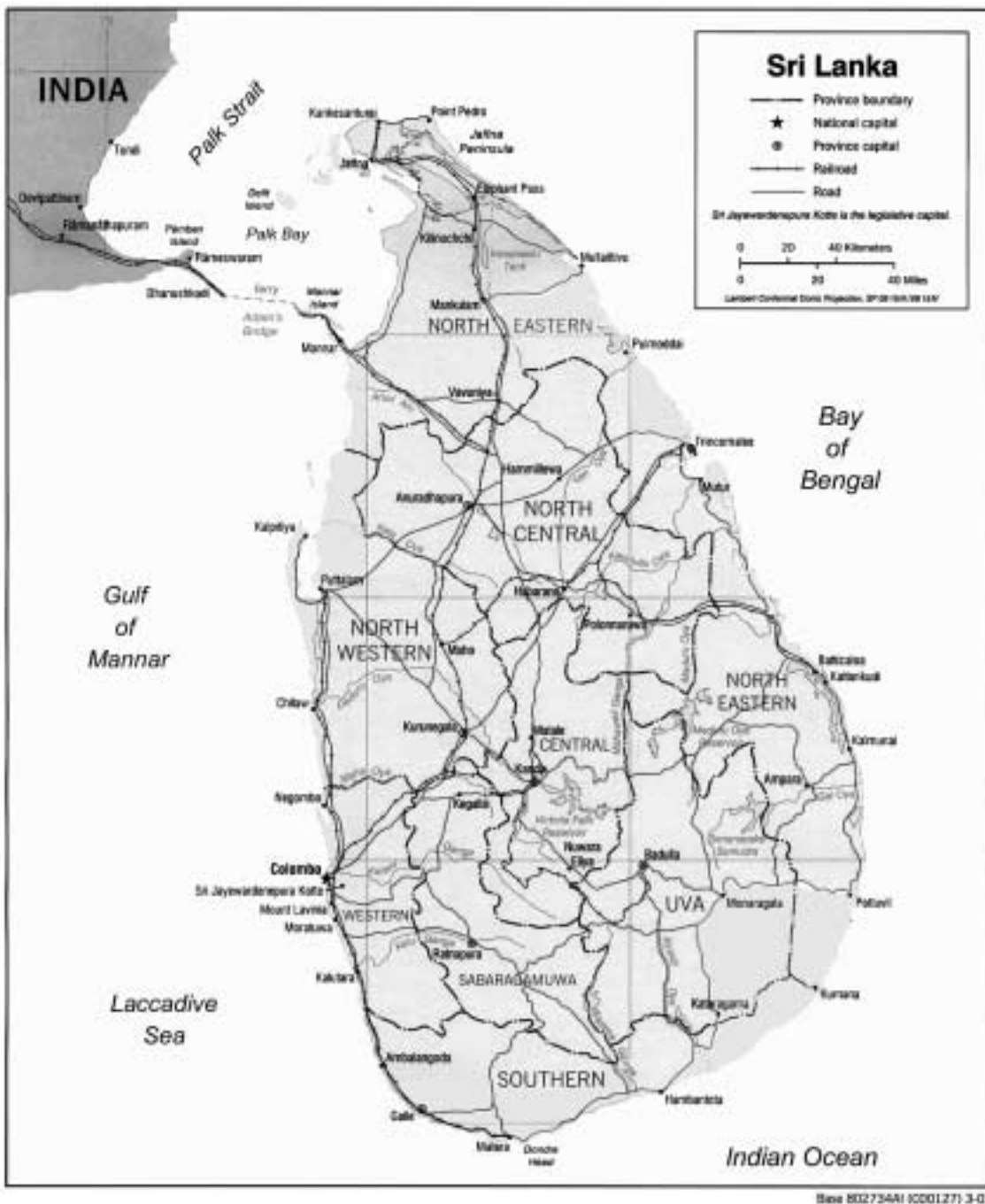
Die von der Linkspartei unter der Führung der SLFP 1972 verabschiedete Verfassung brachte eine weitere Eskalation des Konflikts. Die Rechte der Minderheiten wurden eingeschränkt, und der Buddhismus erhielt erstmals Verfassungsrang. Da der politische Protest der eigenen Parteien erfolglos blieb, radikalisierte sich die Unzufriedenheit der Tamilen im Verlauf der siebziger Jahre, und es kam zu bewaffneten Anschlägen. Der Bruch des politischen Systems wurde 1977 deutlich, als die neu gegründete Tamil United Liberation Front (TULF) mit der Forderung nach einem unabhängigen Staat Tamil Eelam alle Mandate in den tamilischen Gebieten gewann. Mit den pogromartigen Ausschreitungen gegen die tamilische Minderheit in Colombo im Sommer 1983 schlug der Konflikt in einen ethnischen Bürgerkrieg zwischen der srilankischen Armee und den Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) um. Die traditionelle politische Führung der TULF wurde damit von einer militanten Organisation überrollt, die ihren Anspruch auf alleinige Vertretung der Tamilen in den folgenden Jahren gewaltsam durchsetzte.

Die Entwicklungen in den siebziger Jahren minderten die Konfliktlösungskapazitäten der srilankischen Demokratie. Den Tamilen wurde deutlich, daß politische Zugeständnisse nicht zu erlangen waren, weil sie regelmäßig am Widerstand der jeweiligen singhalesischen Opposition scheiterten. Neue Gruppen wie die LTTE kanalisieren den Protest einer radikalisierten tamilischen Jugend, deren soziale Aufstiegsmöglichkeiten – zum Beispiel durch die geänderte Hoch-

<sup>32</sup> Der Begriff »Tamilen« bezieht sich auf die im Norden und Osten lebenden Sri-Lanka-Tamilen. Hiervon zu unterscheiden sind die Indischen Tamilen im Hochland, die nur in geringem Maß von dem Konflikt betroffen sind.

<sup>33</sup> Im letzten vollständigen Zensus 1981 umfaßten die Singhalesen 74,0%, die Sri-Lanka-Tamilen 12,6%, die Muslime 7,1% und die Indischen Tamilen 5,5% der Bevölkerung. Der neueste Zensus von 2001 enthält für die tamilischen Bürgerkriegsgebiete im Norden und Osten nur unvollständige Angaben.

Karte:  
Sri Lanka



Quelle: Kartensammlung der University of Texas im Internet <[www.lib.utexas.edu/maps/middle\\_east\\_and\\_asia/sri\\_lanka\\_re100.pdf](http://www.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/sri_lanka_re100.pdf)> (Zugriff am 28.6.2004).

schulzulassung – zunehmend eingeschränkt wurden und die zugleich von der Erfahrung geprägt war, daß die parlamentarische Opposition ihrer Väter keine politischen Erfolge zu verbuchen hatte. Durch den Bürgerkrieg wurden die demokratischen Traditionen

Sri Lankas in den achtziger Jahren in Mitleidenschaft gezogen. 1984 beispielsweise ließ die Regierung ein umstrittenes Referendum abhalten, um die Legislaturperiode des Parlaments zu verlängern. Ab 1989 kam der demokratische Prozeß zwar wieder in Gang, doch

blieben große Teile des Landes im Norden und Osten unter der Kontrolle der LTTE und damit dem Zugriff der Regierung entzogen.

Vor diesem Hintergrund stellte die indische Intervention 1987 den ersten Versuch dar, eine Beilegung des Konflikts von außen herbeizuführen. Durch die Verbindungen der Tamilen zu einzelnen Parteien im südindischen Bundesstaat Tamil Nadu und die seit Anfang der achtziger Jahre wachsende Zahl von Flüchtlingen aus Sri Lanka war Indien in den Konflikt verwickelt. Die außenpolitischen Hegemoniebestrebungen Premierministerin Indira Gandhis stellten ein weiteres Motiv für das indische Engagement dar. Der indo-srilankische Beistandsvertrag von 1987 enthielt eine politische und eine militärische Komponente. Er sah ein Verwaltungsmodell vor, das sich an den indischen Bundesstaaten orientierte. Zugleich wurden im Norden und Osten Sri Lankas sogenannte Indian Peace Keeping Forces (IPKF) stationiert, die die LTTE entwaffnen sollten. Beide Komponenten dieser Strategie scheiterten. Im Süden der Insel löste die indische Intervention einen bewaffneten Aufstand der singhalesischen Janathi Vimukti Peramuna (JVP) aus, was die Regierung schließlich dazu zwang, über einen Abzug der IPKF zu verhandeln. Diese ging nach dem Scheitern der Entwaffnung militärisch gegen die LTTE vor, mußte dabei aber Rücksicht auf die tamilische Zivilbevölkerung nehmen. Der Einsatz endete mit einem militärischen Fiasko. Im Frühjahr 1990 verließen die letzten Kontingente der IPKF das Land, ohne daß der Konflikt einer Lösung nähergekommen wäre.

Die srilankische Präsidentin Chandrika Kumaratunge setzte nach ihrem Amtsantritt im Herbst 1994 auf eine Doppelstrategie: Auf der einen Seite intensivierte sie die Bemühungen um eine politische Lösung, auf der anderen erhöhte sie zugleich den militärischen Druck auf die LTTE. Trotz einer massiven Aufrüstung gelang es der Armee aber nicht, eine militärische Entscheidung zu erzwingen. Eine neue Perspektive eröffnete sich im Frühjahr 2000, als Regierung und Präsidentin die norwegische Regierung um eine Vermittlung in dem Konflikt baten. Auch innenpolitisch ergab sich nach den Parlamentswahlen 2001 eine neue Lage: Die UNP stellte mit Premierminister Wickremesinghe die neue Regierung, während die People's Alliance (PA), die Partei der Präsidentin, in die Opposition mußte.

Die Anschläge vom 11. September 2001 sensibilisierten die internationale Gemeinschaft für die Aktivitäten terroristischer Gruppen wie der LTTE. Diese verfügt in Gestalt der ausgewanderten und geflohenen

Tamilen über ein weitverzweigtes Netz von Sympathisanten, die den Kampf in Sri Lanka durch finanzielle und materielle Spenden, eigene Unternehmen sowie eine eigene Öffentlichkeit unterstützen.<sup>34</sup> Das globale Netzwerk der LTTE reicht von Indien über Malaysia, die USA, Kanada, Frankreich, Großbritannien und Deutschland bis nach Südafrika.<sup>35</sup> Darüber hinaus unterhält die LTTE zahlreiche Kontakte zu anderen separatistischen Organisationen in Südasien.

Das veränderte internationale Umfeld sowie die Vermittlungsbemühungen Norwegens führten im Februar 2002 zur Unterzeichnung eines Memorandum of Understanding (MoU).<sup>36</sup> Eine internationale, von den skandinavischen Ländern gestellte Kontrollgruppe, die Sri Lanka Monitoring Mission (SLMM), sollte die Einhaltung des Waffenstillstands zwischen der Regierung und der LTTE überwachen. Zwischen September 2002 und April 2003 gab es verschiedene Verhandlungsrunden zwischen der Regierung und der LTTE in Thailand, Norwegen, Deutschland und Japan. Im Juni 2003 schließlich fand eine internationale Geberkonferenz in Tokio statt, an der sich 51 Staaten und 22 internationale Organisationen beteiligten. Diese erklärten sich bereit, den Wiederaufbau der vom Krieg zerstörten Gebieten im Norden und Osten Sri Lankas mit insgesamt 4,5 Mrd. US-Dollar bis 2006 zu unterstützen, falls es zu Fortschritten beim Friedensprozeß käme. Die LTTE blieb der Konferenz jedoch fern. Sie hatte sich im April 2003 von den Verhandlungen aus Protest zurückgezogen, weil sie von vorbereitenden Gesprächen in Washington ausgeschlossen worden war. Die amerikanischen Behörden hatten der in den USA als terroristische Organisation eingestuft LTTE die Teilnahme verweigert.

Die Vorschläge der LTTE für eine Interim Self-Governing Authority for the Northeast (ISGA) von Ende Oktober 2003 machten deutlich, daß ihr Interesse an einer Einbindung der Tamilen und der tamilischen Gebiete in den srilankischen Staat gering ist. Die Untergrundorganisation hat in den vergangenen Jahren in den von ihr kontrollierten Gebieten bei Verwal-

<sup>34</sup> Zu den internationalen Verbindungen der LTTE vgl. Rohan Gunaratna, *Sri Lanka's Ethnic Crisis and National Security*, Colombo 1998. Zur Rolle eigener Unternehmen vgl. V. S. Sambandan, *Shipping Profits Funded LTTE War Machine*, in: *The Hindu*, 27.3.2002 (eingesehen am 27.3.2002).

<sup>35</sup> Vgl. hierzu Rohan Gunaratna, *LTTE in South Africa*, in: *Frontline*, 15 (21.11.–4.12.1998) 24.

<sup>36</sup> Ein Abdruck des Abkommens findet sich unter anderem unter <[www.colombopage.com/cgi-bin/show\\_ach.cgi?Feb2202\\_MOU.txt](http://www.colombopage.com/cgi-bin/show_ach.cgi?Feb2202_MOU.txt)>.

tung, Polizei, Gerichtsbarkeit und Schulen parastaatliche Strukturen aufgebaut, die der Regierung in Colombo entzogen sind. Zugleich löste die ISGA-Initiative eine Krise zwischen Präsidentin Kumaratunge (PA) und Premierminister Wickremesinghe (UNP) aus. Die Präsidentin sah sich als Vertreterin der singhalesischen Opposition, die vehement gegen die Vorschläge der LTTE protestierte, und entließ am 4. November 2003 drei Minister der Regierung. Da im nachfolgenden Machtkampf zwischen Präsidentin und Premierminister keine Einigung erzielt werden konnte, löste Kumaratunge das Parlament im Februar 2004 vorzeitig auf und ordnete für den April Neuwahlen an. In Anbetracht des innenpolitischen Zerwürfnisses zog sich Norwegen von seiner Vermittlerrolle zurück, allerdings setzte die SLMM ihre Überwachung des MoU fort. Das Treffen des EU-Kommissars für Außenbeziehungen Chris Patten mit LTTE-Führer Prabhakaran, durch das die Rebellenorganisation eine Aufwertung erfuhr, machte zugleich deutlich, daß die internationale Gemeinschaft im Tamilenkonflikt keine einheitliche Position vertritt, so daß ihr Einfluß auf die Konfliktparteien gering bleiben muß.<sup>37</sup>

Der Regierungswechsel bei den Wahlen im April 2004 hat die Kohabitation beendet. Mit dem Wahlsieg der United People's Freedom Alliance (UPFA) wurden allerdings die nationalistischen Kräfte gestärkt, die, wie die JVP, jetzt sogar erstmals Regierungsverantwortung tragen.<sup>38</sup> Die LTTE hat ihre Bereitschaft bekundet, den Waffenstillstand einzuhalten und an den Verhandlungstisch zurückzukehren. Angesichts der verhärteten Fronten stellt sich aber die Frage, wie ein Verhandlungskompromiß erzielt und die territoriale Einheit des Landes wiederhergestellt werden kann. Sollte dies nicht gelingen, hätte die srilankische Demokratie endgültig die staatliche Einheit verspielt.

## Nepal

Eine ähnliche Konfliktkonstellation wie in Sri Lanka bahnt sich seit einigen Jahren in Nepal an, wo seit

Frühjahr 1996 eine militante maoistische Aufstandsbewegung operiert. Dem Guerillakrieg mit den staatlichen Sicherheitskräften sind bislang über 8000 Menschen zum Opfer gefallen. Wie in Indien gibt es auch in Nepal zahlreiche kommunistische Parteien, von denen die meisten das parlamentarische System unterstützen. Die Maoisten dagegen rekrutieren sich aus dem militanten Flügel der kommunistischen Bewegung, der in der Communist Party of Nepal (Maoist) (CPN-M) organisiert ist. Im Vergleich zu den Naxaliten in Indien haben die Maoisten in Nepal in den vergangenen Jahren eine deutlich größere innenpolitische Bedeutung erlangt. Sie sind mittlerweile neben dem Königshaus und den politischen Parteien die zentrale politische Kraft in der innenpolitischen Auseinandersetzung. Wie die LTTE in Sri Lanka kontrollieren sie weite Landesteile, in denen sie eine eigene Verwaltung eingerichtet haben. Eine weitere Analogie zu Sri Lanka besteht in den negativen Auswirkungen des Bürgerkriegs auf das demokratische System.

Nepals Übergang zur Demokratie begann 1990, als die absolutistische Monarchie durch eine konstitutionelle mit parlamentarischem Regierungssystem ersetzt wurde. Trotz Wahlen und Regierungswechsel konnte sich das demokratische System in Nepal allerdings kaum festigen. Dreizehn Premierminister seit 1990 zeugen von der innenpolitischen Instabilität. Etablierte Parteien wie der Nepali Congress (NC) oder die Communist Party of Nepal (Unified Marxist-Leninist) (CPN-UML) haben sich durch persönliche Rivalitäten, Abspaltungen, Patronage, Korruption und Vetternwirtschaft in Mißkredit gebracht. Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, daß die wirtschaftliche Entwicklung des Landes seit 1990 kaum vorangekommen ist. Nepal zählt weiterhin zu den ärmsten Staaten der Welt. Laut Weltbank haben sich Armut und Einkommensungleichheiten seit Mitte der achtziger Jahre weiter vergrößert.<sup>39</sup>

Die Enttäuschung über die unzureichenden politischen und sozioökonomischen Fortschritte nach der Demokratisierung 1990 bildete den Nährboden für die maoistische Bewegung. Diese findet vor allem unter den Angehörigen der kleineren ethnischen Gruppen wie den Tamang Anklang, die bislang kaum von staatlichen Entwicklungsprogrammen profitierten. So weisen, was die Lebensbedingungen betrifft, die maoisti-

<sup>37</sup> Vgl. Heroes Day and Chris Patten', in: Daily Mirror, 28.11.2003 (eingesehen am 29.11.2003); B. Raman, Chris Patten: Legitimising LTTE's Self-Rule, 25.11.2003 (South Asia Analysis Group [SAAG] Paper No. 845), <[www.saag.org/papers9/paper845.html](http://www.saag.org/papers9/paper845.html)> (eingesehen am 8.1.2004).

<sup>38</sup> Vgl. Christian Wagner, Ein Rückschlag für den Friedensprozeß? Die 13. Parlamentswahlen in Sri Lanka, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2004 (SWP-Aktuell 17/04).

<sup>39</sup> Weltbank, Nepal. Country Assistance Strategy, ohne Ort, 24.11.2003, S. 2, in: <[http://lnweb18.worldbank.org/sar/sa.nsf/Attachments/NepCAS/\\$File/Nepal+CAS+Final.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/sar/sa.nsf/Attachments/NepCAS/$File/Nepal+CAS+Final.pdf)> (eingesehen am 17.2.2004).



Karte:  
Nepal



Quelle: Kartensammlung der University of Texas im Internet <[www.lib.utexas.edu/maps/middle\\_east\\_and\\_asia/nepal\\_pol190.pdf](http://www.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/nepal_pol190.pdf)> (Zugriff am 28.6.2004).

schen Hochburg-Distrikte Rolpa und Dang nur halb so hohe Entwicklungswerte auf wie die Hauptstadt Kathmandu.<sup>40</sup>

Die Maoisten eroberten zunächst kleinere Polizeistationen in entlegenen Gebieten, attackierten die Einrichtungen der lokalen Selbstverwaltung und zerstörten die ohnehin nur spärlich vorhandene Infrastruktur. Mit dieser Strategie gewannen sie relativ rasch die Kontrolle über große Gebiete. Ihre Kampftaktik deutet darauf hin, daß ihre Kader von erfahrenen ausländischen Guerillagruppen ausgebildet werden und auch Angehörige der Ghurkas, die seit Jahrzehnten in der britischen Armee dienen, die Maoisten bei einzelnen Aktionen unterstützen.<sup>41</sup> Die Bekämpfung der Rebellen durch Polizei und Armee brachte bislang keine Erfolge, da die Sicherheitskräfte nicht auf einen Einsatz im Innern vorbereitet waren. Bei ihrem Vorgehen kommt es immer wieder zu Übergriffen auf die Zivilbevölkerung und massiven Menschenrechtsverletzungen. Von den über 7000 Opfern, die bis Mitte 2003 gezählt wurden, sollen über 5000 von den Sicherheitskräften getötet worden sein.<sup>42</sup>

Eine erste Verhandlungsrunde zwischen der Regierung und den Maoisten zwischen August und November 2001 brachte kein Ergebnis. Unter Berufung auf die kriegesischen Auseinandersetzungen erklärte der König im Frühjahr 2002 den Ausnahmezustand, der vom Parlament für sechs Monate gebilligt wurde. Grundrechte wie Presse- und Informationsfreiheit waren damit eingeschränkt.<sup>43</sup> Die prekäre Sicherheitslage veranlaßte Premierminister Sher Bahadur Deuba, die für November 2002 anberaumten Wahlen zu verschieben. König Gyanendra, der diese Maßnahme ablehnte, entließ den Premierminister daraufhin am 4. Oktober 2002 und suspendierte das Parlament. Dieser Akt besiegelte das vorläufige Ende der zweiten nepalesischen Demokratie, die mit der »Revolution« von 1990 begonnen hatte. Mit seinem »Putsch von oben« wurde der König zugleich zum wichtigsten Gegenspieler der Maoisten.

<sup>40</sup> Mahendra P. Lama, *The Maoist Movement in Nepal: The Economic Implications*, in: Sridhar K. Khatri/Gert W. Kück (Hg.), *Terrorism in South Asia. Impact on Development and Democratic Process*, Delhi 2003, S. 86.

<sup>41</sup> Vgl. John Mackinlay, *A Military Assessment of the Nepalese Maoist Movement*, in: *Jane's Intelligence Review*, Dezember 2002, S. 12–15 (14/15).

<sup>42</sup> Vgl. Dev Raj Dahal, *Nepal: An Analysis of the Crisis*, Kathmandu 2003 (Kurzberichte der FES), S. 1.

<sup>43</sup> Vgl. Karl-Heinz Krämer, *Nepal in 2002. Emergency and Resurrection of Royal Power*, in: *Asian Survey*, 43 (Januar/Februar 2003) 1, S. 208–214 (208).

Im Frühjahr 2003 kam es zu einer zweiten Verhandlungsrunde. Die Maoisten entsandten eine hochrangige Delegation nach Kathmandu, der unter anderem der ideologische Kopf der Bewegung, Baburam Bhattarai, und ihr militärischer Führer Ram Bahadur Thapa angehörten. Selbstbewußt zeigten sich die Maoisten auf Pressekonferenzen und öffentlichen Meetings in der Hauptstadt. Sie bestanden auf der Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung und brachen die Gespräche nach der Ermordung von 17 Maoisten und zwei Zivilisten durch Sicherheitskräfte Ende August 2003 ab.

Über die Ziele der Maoisten herrscht wenig Klarheit. Einerseits gibt es Anzeichen, daß sie die Forderung nach einer Diktatur des Proletariats aufgegeben haben,<sup>44</sup> andererseits bekannte sich ihr Führer Prachanda im Januar 2004 wieder zu Sozialismus und Kommunismus.<sup>45</sup> In den Verhandlungen wiederum bewiesen ihre Forderungen nach einer neuen verfassungsgebenden Versammlung, ziviler Kontrolle der Armee, Eingliederung der maoistischen Kader in die Streitkräfte, Umwandlung des Hindu-Königreichs Nepal in einen säkularen Staat sowie Selbstbestimmung und regionaler Autonomie für die ethnischen Gruppen einen durchaus reformerischen Ansatz. Weit weniger moderat sind ihre außenpolitischen Zielsetzungen. Sie enthalten die Aufkündigung des Friedens- und Freundschaftsvertrags mit Indien aus dem Jahr 1950 und die Regulierung der bisher offenen Grenze zum großen Nachbarn im Süden.<sup>46</sup>

Die Forderungen der Maoisten reflektieren die sozialen Spaltungen der nepalesischen Gesellschaft, die weiterhin von der politischen und wirtschaftlichen Dominanz der oberen Kasten, der Bahuns, Chetris und Newars, geprägt ist, die rund 37 Prozent der Bevölkerung umfassen. Diese Kasten konnten überproportional von den Entwicklungserfolgen und den neuen sozialen und politischen Aufstiegsmöglichkeiten nach 1990 profitieren. Die bereits vor der Einführung der Demokratie vorhandene Kluft zwischen den Oberkasten und den über 60 anderen Kastengruppen und Ethnien mit mehr als 70 verschiedenen Sprachen hat sich damit noch weiter vergrößert.

Der 1990 erzielte Verfassungskompromiß, der im wesentlichen von Mitgliedern der traditionellen Par-

<sup>44</sup> Vgl. Nepal Maoists to Scrap »Dictatorship of Proletariat« Policy, in: *Kathmandu Post*, 2.7.2003 (eingesehen am 3.7.03).

<sup>45</sup> Vgl. Prachanda, CPN (Maoist) Policies, in: *Kathmandu Post*, 20.1.2004 (eingesehen am 21.1.2004).

<sup>46</sup> Vgl. *International Crisis Group*, *Nepal: Obstacles to Peace*, Kathmandu/Brussels 2003 (ICG Asia Report No. 57), S. 8.

teien und der oberen Kasten geschmiedet wurde, birgt eine Reihe weiterer Probleme. So grenzt das Verbot, Parteien zu gründen, die auf »religion, community, caste, tribe or regionality«<sup>47</sup> basieren, ethnische Gruppen aus, die sich auch aus diesem Grund zum Teil den Maoisten angeschlossen haben. Ähnliches gilt für die Sprachenfrage. Die Verfassung legte Nepali als einzige offizielle Sprache fest, was von Vertretern anderer Sprachgruppen als Diskriminierung empfunden wird. Sie haben zwar das Recht erhalten, ihre Sprache im Primärschulbereich weiter zu benutzen, doch müssen sie für den Zugang zum höheren Bildungsbereich und die damit verbundene Möglichkeit des sozialen Aufstiegs Nepali lernen. Dies unterstreicht, wie eingangs erwähnt, die enge Verknüpfung der sozialen und nationalen Frage in diesem Konflikt.

Die internationale Gemeinschaft nimmt bislang eine ambivalente Rolle ein und verfolgt unterschiedliche Strategien. Die USA haben die nepalesische Regierung und die Sicherheitskräfte nach dem 11. September 2001 durch umfangreiche militärische Ausrüstung und Ausbildung im Kampf gegen den Terrorismus unterstützt und zugleich ihre zivilen Hilfsprogramme ausgebaut. Sie fürchten, daß die von den Maoisten kontrollierten Gebiete auch von anderen terroristischen Gruppen genutzt werden könnten.<sup>48</sup> Im April 2003 unterzeichneten beide Staaten ein Memorandum zur Bekämpfung des Terrorismus, Ende Oktober 2003 wurden die CPN-M und ihr nahestehende Organisationen als Gefahr für die nationalen Interessen der USA eingestuft und mit entsprechenden Sanktionen belegt. Die Maoisten wiederum haben die militärische Unterstützung der USA kritisiert und Organisationen wie die US Agency for International Development (USAID) beschuldigt, die Christianisierung im Land fördern zu wollen.

Demgegenüber befürwortet die EU eine politische Lösung des Konflikts und bemüht sich, eine Verbesserung der Menschenrechtslage zu erreichen. Die norwegische Regierung ihrerseits hat versucht, Druck auf die nepalesische Regierung auszuüben, und gedroht, die Entwicklungshilfe zu reduzieren, sollte der demokratische Prozeß nicht wiederhergestellt werden.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Vgl. Artikel 112 der nepalesischen Verfassung in: Constitution of the Kingdom of Nepal 2047 and Electoral Laws, Kathmandu, ohne Jahr, S. 69.

<sup>48</sup> Vgl. US Envoy Moots Dropping »Terrorist« Tag from Nepal Maoists, in: Nepalnews.com, 6.5.2003 (eingesehen am 8.5.2003).

<sup>49</sup> Vgl. Norway Warns Nepal on Future of Aid, in: Kathmandu Post, 29.1.2003 (eingesehen am 30.1.2003).

Hilfsorganisationen wie UNDP haben das militärische Vorgehen der Regierung gegen die Maoisten verurteilt und gefordert, diese statt dessen in Projekte auf lokaler Ebene zu integrieren. Erst durch die Einbeziehung der Maoisten könne eine größere Mitverantwortung der Bevölkerung erreicht und so auch eine stärkere Nachhaltigkeit der Programme bewirkt werden.<sup>50</sup> UN-Generalsekretär Kofi Annan hat 2003 Samuel Tamrat zum Sondergesandten für Nepal ernannt. Dessen Angebot, im Konflikt zwischen Regierung und Maoisten zu vermitteln, ist allerdings bislang von Kathmandu abgelehnt worden.

Indien hat seine Unterstützung für die nepalesische Regierung im Kampf gegen die Maoisten in den vergangenen Jahren weiter verstärkt. Neben der Ausbildung im Anti-Terror-Kampf hat Neu-Delhi Waffen und Hubschrauber an Nepal geliefert, um die Aufklärungskapazitäten der nepalesischen Armee in den von den Maoisten kontrollierten Gebieten zu verbessern. Zudem soll die Zusammenarbeit der Grenztruppen ausgeweitet werden, um die Nachschubwege und Rückzugsmöglichkeiten der Rebellen in Indien zu blockieren. Diese machen aus ihrer anti-indischen Einstellung keinen Hehl und haben wiederholt indische Firmen und Staatsbürger in Nepal bedroht. Zugleich hat sich Indien wiederholt gegen eine internationale Einmischung in Nepal gewandt und das wachsende Engagement der USA und europäischer Staaten in dem Konflikt kritisiert. Unklar bleibt, inwieweit sich Indien in die nepalesischen Auseinandersetzungen einschalten kann und will, angesichts der Tatsache, daß es in Nepal starke Vorbehalte gegenüber einer allzu starken Intervention des großen Nachbarn gibt.

Seit dem Scheitern der letzten Verhandlungsrunde Ende August 2003 sind bei bewaffneten Zwischenfällen mehr als 1500 Menschen getötet worden. Die Maoisten haben ihre militärische Strategie mittlerweile geändert. Sie sind davon abgerückt, die Infrastruktur des Landes zu zerstören, und gehen nun zunehmend dazu über, Mitglieder der Sicherheitskräfte und deren Angehörige anzugreifen.<sup>51</sup> Zudem intensivieren sie ihre Aktivitäten in den Städten, wo sie mit Anschlägen und Streiks Druck auf die Händler ausüben und Schutzgelder erpressen. Darüber hinaus haben die Rebellen begonnen, eigene Verwaltungsorgane auf-

<sup>50</sup> Vgl. Nepal Government, Donor Agencies form Committee to Discuss Maoist Involvement, in: Kathmandu Post, 1.5.2003 (eingesehen am 2.5.2003).

<sup>51</sup> Vgl. Nepal Maoists Said Targeting Families of Security Personnel, Including UK-based, in: Kathmandu Post, 9.11.2003 (eingesehen am 10.11.2003).

zubauen. Im Westen des Landes haben sie im Gebiet der Magars, der größten ethnischen Gruppe, ein Magarant Autonomous People's Government eingerichtet, im Tarai, an der Grenze zu Indien, ein Madhesi Autonomous People's Government. Für die Zivilbevölkerung in den von den Maoisten kontrollierten Gebieten hat sich die Lage durch Embargos der militanten Gruppen und der Sicherheitskräfte weiter verschlechtert.

Die kurzzeitige Entführung von britischen Offizieren im Jahr 2003, die Soldaten für die Ghurka-Regimenter rekrutieren wollten, durch die Rebellen offenbart ein weiteres Problem. Diese offensichtlich von lokalen Kadern durchgeführte Gefangennahme wurde von der Führung der Maoisten kritisiert und nach wenigen Tagen beendet. Der Vorfall zeigt aber, daß einzelne Kader durchaus ihre eigene Politik verfolgen und zentral kaum zu kontrollieren sind. Eine solche Situation, in der sich Teile der Maoisten selbständig machen, würde die Sicherheitslage im Land noch einmal deutlich verschärfen.

Der fortwährende Konflikt hat die miserable wirtschaftliche Situation noch weiter verschlechtert. Aufgrund der unklaren Sicherheitslage sind die Touristenzahlen in den vergangenen Jahren um über 30 Prozent zurückgegangen.<sup>52</sup> Die Übergriffe auf amerikanische Unternehmen verunsichern ausländische Investoren, und die Attacken auf die Infrastruktur stellen die Arbeit von nationalen und internationalen Entwicklungsorganisationen in Frage. Der im Februar 2004 bekanntgewordene Plan der Regierung, lokale Bürgerwehren aufzustellen, dürfte der Militarisierung des Konflikts weiteren Vorschub leisten. Solche Maßnahmen sind bedenklich, weil die Ausbildung dieser Bürgerwehren meist mangelhaft ist, die Waffen kaum zurückgefordert und damit andere lokale Konflikte geradezu geschürt werden.

Im Februar 2004 kam neue Bewegung in die Auseinandersetzung. Die Maoisten, die lange Zeit eine internationale Vermittlung abgelehnt hatten, sprachen sich – so wird gemeldet – nach Gesprächen mit Vertretern der internationalen Gemeinschaft für ein Referendum für eine verfassungsgebende Versammlung aus. Sollten die etablierten Parteien dem zustimmen, könnte damit ein Neuanfang der nepalesischen Demokratie verbunden sein. Deren Erfolg wird aber letztendlich davon abhängen, ob sie die sozialen und politischen Probleme des Landes bewältigen kann.

<sup>52</sup> Vgl. Studies Show Conflict Costing Nepal Billions, in: Kathmandu Post, 30.10.2003 (eingesehen am 31.10.2003).

## Ausblick

Südasiens bietet ein komplexes Bild terroristischer Bedrohungen. Die Aktionen militanter Gruppen haben in Nepal und Sri Lanka die Autorität und demokratische Legitimität der Zentralregierungen nachhaltig in Frage gestellt. In Indien blieb dieser Prozeß bisher auf einzelne Regionen und Bundesstaaten beschränkt, so daß daraus noch keine grundlegende Gefährdung der indischen Demokratie erwachsen ist. Die militanten Auseinandersetzungen markieren zugleich die Grenzen demokratischer Konfliktregulierung. Die Mehrzahl der hier vorgestellten Konflikte kann in die Kategorie des »klassischen«, das heißt national operierenden, Terrorismus eingestuft werden. Dieser artikuliert die mannigfachen sozialen, politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Probleme, die sich aus der nationalen und sozialen Frage in den Ländern ergeben. Die unzulängliche Konfliktlösungskapazität der demokratischen Regierungen begründet sich mit dem Wechselspiel von Ressourcenknappheit, sozioökonomischen Verteilungsproblemen, unzureichenden administrativen Strukturen zur Implementierung politischer Kompromisse und Widerständen verschiedenster Interessengruppen gegenüber grundlegenden Reformen. Die demokratischen Strukturen sind somit Ursache des Problems, aber zugleich auch immer der Schlüssel zu deren Überwindung.

Die Notwendigkeit einer politischen Lösung ergibt sich daraus, daß mit der militärischen Bekämpfung solcher Gruppen bislang kaum etwas erreicht worden ist. In Indien stehen der erfolgreichen Niederschlagung der Khalistan-Bewegung im Punjab in den achtziger Jahren Dauerkonflikte wie in Kaschmir und im Nordosten gegenüber. Die Versuche der Regierungen in Sri Lanka und Nepal, die Rebellen militärisch zu bekämpfen, haben bis heute ebenfalls keine Erfolge gebracht.

Trotz aller ungelösten Probleme hat die Indische Union noch am ehesten Erfolge bei der politischen Beilegung militanter Konflikte erzielt. Mit der Reorganisation der Bundesstaaten und der Einführung von Quoten für benachteiligte Bevölkerungsgruppen hat Neu-Delhi institutionelle Anknüpfungspunkte für eine friedliche Bewältigung der sozialen und politischen Ursachen militanter Bewegungen geschaffen. Die unzureichende Umsetzung dieser Regelungen,

aber auch die fehlenden materiellen Möglichkeiten des indischen Staates begrenzen diese Strategien allerdings und erklären zugleich die Proliferation militanter Auseinandersetzungen zum Beispiel im Nordosten.

Die Bilanz in den beiden Nachbarstaaten fällt demgegenüber deutlich schlechter aus. Die Regierungen in Sri Lanka haben es bislang nicht vermocht, einen auf politischer Ebene erzielten Kompromiß mit den Tamilen auch umzusetzen. In Nepal dürfte das Kartell der etablierten Parteien die Erfolge der »Revolution von 1990« durch Patronage, Korruption und entwicklungs-politisches Versagen verspielt haben, und zwar nicht nur bei den Anhängern der Maoisten, sondern bei einem Großteil der Bevölkerung.

Den Möglichkeiten externer Akteure, zur Beilegung der Konflikte beizutragen, sind, wie sich am Beispiel Sri Lanka zeigt, enge Grenzen gesetzt. Weder die militärische Intervention Indiens noch die zivile Vermittlung Norwegens haben bisher zu einer Lösung des Konflikts geführt. Selbst die von der internationalen Staatengemeinschaft in Aussicht gestellten 4,5 Milliarden US-Dollar für den Wiederaufbau des Landes haben bei den politischen Akteuren die Bereitschaft zum Kompromiß nicht erhöht. Divergierende Interessen der beteiligten Staaten und unterschiedliche Strategien, zum Beispiel im Umgang mit den Konfliktparteien, schmälern die Erfolgsaussichten internationaler Vermittlung zusätzlich.

Die verschiedenen grenzüberschreitenden Netzwerke der terroristischen Gruppen machen eine verstärkte regionale Zusammenarbeit in Südasiens unabdingbar. Allerdings ist diese durch die bilateralen Spannungen zwischen Indien und seinen Nachbarn sowie durch die politische Instrumentalisierung militanter Gruppen durch Parteien oder Sicherheitskräfte in den einzelnen Ländern bislang erschwert. Eine politische und wirtschaftliche Annäherung sollte langfristig den Grundstein für ein gemeinsames Vorgehen gegen die terroristischen Netzwerke in der Region legen. Solange aber nicht die sozialen und nationalen Ursachen militanter Konflikte angegangen werden, wird der Terrorismus einen Nährboden in den südasiatischen Demokratien finden.

## Abkürzungen

AASU	All Assam Students' Union	TNV	Tripura National Volunteers
ADC	Autonomous District Council	TSF	Tripura Students Federation
ANVC	Achik National Volunteer Council	TUJS	Tripura Upajati Juba Samiti
APHC	All-Party Hurriyat-Conference	TULF	Tamil United Liberation Front
BLT	Bodo Liberation Tigers	ULFA	United Liberation Front of Asom
BSF	Border Security Force	UN	United Nations
BTC	Bodoland Territorial Council	UNP	United National Party
CCOMPOSA	Coordination Committee of Maoist Parties and Organisations of South Asia	UPFA	United People's Freedom Alliance
CPI	Communist Party of India	USAID	US Agency for International Development
CPI-M	Communist Party of India (Marxist)		
CPI-ML	Communist Party of India (Marxist-Leninist)		
CPN-M	Communist Party of Nepal (Maoist)		
CPN-UML	Communist Party of Nepal-Unified (Marxist-Leninist)		
EU	Europäische Union		
FP	Federal Party		
HM	Hizb-ul-Mujahideen		
HuA	Harkat-ul-Ansar		
IPKF	Indian Peace Keeping Forces		
ISGA	Interim Self-Governing Authority for the Northeast		
ISI	Inter-Services Intelligence		
IuM	Ikhwan-ul-Muslimeen		
JeM	Jaish-e-Mohammad Mujahideen E-Tanzeem (Die Armee des Propheten Mohammed)		
JI	Jamaat-e-Islami		
J&K	Jammu und Kaschmir		
JKLF	Jammu and Kashmir Liberation Front		
JVP	Janathi Vimukti Peramuna (Volksbefreiungsfront)		
KIA	Kachin Independence Army		
KLO	Kamtapuri Liberation Organization		
LeJ	Lashkar-e-Jhangvi (Armee Jhangs)		
LeT	Lashkar-e-Toiba (Die Armee der Reinen)		
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Eelam		
MCC	Maoist Communist Center		
MoU	Memorandum of Understanding		
MUF	Muslim United Front		
NC	Nepali Congress		
NDFB	National Democratic Front of Bodoland		
NLFT	National Liberation Front of Tripura		
NSCN	National Socialist Council of Nagaland		
NSCN (I-M)	National Socialist Council of Nagaland (Isak-Muviah)		
PA	People's Alliance		
PWG	People's War Group		
RJD	Rashtriya Janata Dal		
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation		
SLFP	Sri Lanka Freedom Party		
SLMM	Sri Lanka Monitoring Mission		
SOG	Special Operations Group		
SSP	Sipah-e-Sahaba Pakistan		